

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRO REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

GISLAINE DO ROCIO ROCHA SIMÕES DA SILVA

**OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA
ÁGUA – ENFOQUE NO ESTADO DO PARANÁ**

**PONTA GROSSA
2009**

GISLAINE DO ROCIO ROCHA SIMÕES DA SILVA

**OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA
ÁGUA – ENFOQUE NO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestrado em Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. José Robson da Silva

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Lúcia Cortes da Costa

**PONTA GROSSA
2009**

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

S586o Silva, Gislaine do Rocio Rocha Simões da
Obstáculos burocráticos na implantação da cobrança pelo uso da
água – enfoque no Estado do Paraná. / Gislaine do Rocio Rocha
Simões da Silva. Ponta Grossa, 2009.
212 f.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) -
Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientador : Prof. Dr. José Robson da Silva
Co-orientadora : Profa. Dra. Lúcia Cortes da Costa

1. Políticas Públicas. 2. Recursos hídricos. 3. Valor econômico
da água. 4. Obstáculos. 5. Burocracia. I. Silva, José Robson da.
II. Costa, Lúcia Cortes da. III. T.

CDD: 551.48

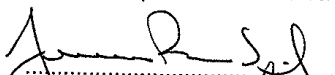
TERMO DE APROVAÇÃO

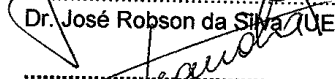
GISLAINE DO ROCIO ROCHA SIMÕES DA SILVA

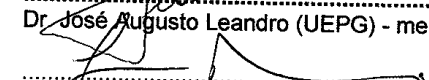
“OBSTÁCULOS PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NA CONCEPÇÃO WEBERIANA DA BUROCRACIA - ENFOQUE NO ESTADO DO PARANÁ E SEU PRINCIPAL USUÁRIO: SANEPAR”

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:


.....
Dr. José Robson da Silva (UEPG) – Presidente


.....
Dr. José Augusto Leandro (UEPG) - membro


.....
Dr. Francisco de Assis Mendonça (UFPR) - membro

.....
Dr^a. Solange Barbosa de Moraes Barros (UEPG) - suplente

GISLAINE DO ROCIO ROCHA SIMÕES DA SILVA

**OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA
ÁGUA – ENFOQUE NO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas.

Ponta Grossa, 22 de 12 de 2009

JOSÉ ROBSON DA SILVA

Doutor em Direito – Universidade Federal do Paraná

JOSÉ AUGUSTO LEANDRO

Doutor em História – Universidade Federal de Santa Catarina

FRANCISCO DE ASSIS MENDONÇA

Doutor em Geografia (Geografia Física) – Universidade de São Paulo

Dedico este trabalho a minha mãe,
por tudo e por sempre.

AGRADECIMENTOS

De tantas árduas horas destinadas à pesquisa, pessoas da minha vida foram os alicerces desta jornada, apoios imensuráveis de amor, carinho e amizade.

Agradeço a Deus, pela presença constante nessa caminhada e pela oportunidade do aprendizado, proporcionando-me força e oportunidade para alcançar tão ansiado sonho de me tornar mestre e tentar fazer a diferença neste mundo por Ele tão abençoado;

Agradeço imensamente à minha mãe querida, Marinês, que esteve acompanhando minha caminhada, segurando-me a mão, e com todo o amor do mundo, apoiou todas as minhas decisões, participou de todos os meus progressos e desejou mais que para si, o meu sucesso. Quem esteve do meu lado em cada momento da construção deste trabalho, prestando com sua inteligência e amor, toda a colaboração possível, essenciais para a conclusão almejada. Presença eterna no meu coração e minha alma.

Ao meu esposo querido, Adriano, que apoiou e orgulhou-se de cada conquista, como se fosse sua; que esteve presente mesmo nas minhas ausências.

Às minhas irmãs, amigadas constantes que tanto incentivaram para buscar os sonhos almejados.

Aos maravilhosos professores do Programa de Mestrado de Ciências Sociais da UEPG, porque com muita dedicação presentearam-me com seu conhecimento, e cada um, contribuiu para a elaboração deste trabalho.

Especialmente agradeço imensamente meu professor orientador Dr. José Robson da Silva que proporcionou com muita paciência e compreensão, arcabouço de conhecimento extraordinário e certamente, fará diferença por toda minha vida.

À minha professora co-orientadora Dr^a Lúcia Cortes da Costa, por compartilhar com tanta disposição ensinando-me e guiando-me neste trabalho.

Aos professores Dr. José Leandro e Dr^a Solange pela dedicação e cooperação para a realização deste trabalho, suprimindo minhas dúvidas, aperfeiçoando com empenho a minha pesquisa.

Agradeço minha amiga Giovanna, que iniciou comigo o Programa de Mestrado e juntas compartilhamos do esforço do ingresso, da alegria da aprovação e das horas de estudo.

”...por que havemos de odiar ou desprezar uns aos outros? Neste mundo há espaço para todos. A terra, que é boa e rica, pode prover todas as nossas necessidades. O caminho da vida pode ser o da liberdade e da beleza, porém nos extraviamos. A cobiça envenenou a alma do homem... levantou no mundo as muralhas do ódio ... e tem-nos feito marchar a passo de ganso para a miséria e os morticínios. Criamos a época da velocidade, mas nos sentimos enclausurados dentro dela. A máquina, que produz abundância, tem-nos deixado em penúria. Nossos conhecimentos fizeram-nos céticos; nossa inteligência, emperdenidos e cruéis. Pensamos em demasia e sentimos bem pouco. Mais do que máquinas, precisamos de humanidade. Mais do que de inteligência, precisamos de afeição e doçura. Sem essas duas virtudes, a vida será de violência e tudo será perdido.”

Charles Chaplin – Trecho de “O último discurso”

RESUMO

Esta é a Década da Água, comemorada no período 2005 a 2015. Momento de repensar e redefinir valores, pois não é segredo que as questões ambientais estão sendo discutidas com veemência nos últimos tempos, um consenso geral de determinar que a urgência de medidas reparadoras para evitar a degradação e fomentar a preservação dos recursos naturais do planeta requer a capacidade de governos, empresas e sociedade civil organizada atuarem de forma articulada e integrada. Em 8 de janeiro de 1997 houve a implantação de um sistema integrado de gestão dos recursos hídricos fundamentada em legislações estaduais e na Lei n. 9.433. Por esta lei a água passou a ser um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, evidenciando que toda a sociedade, o governo e as empresas devem entendê-la como um bem público, finito e de valor econômico. Sob estas concepções, este estudo está embasado na proposição desta lei que induz ao Estado, sociedade civil e empresas articularem-se e integrarem-se em um projeto sustentável quanto ao uso da água considerando aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, elaborado a partir dos fatores locais e de sua interação e adequação. Objetivou-se, então, com este estudo, identificar os obstáculos que contribuem para dificultar a cobrança pelo uso da água previsto na Lei 9.433/1997, sob a luz do aparato estatal que promove as políticas públicas, buscando responder à problemática: “os obstáculos que impedem a ampla e efetiva implantação da cobrança pelo uso da água estão relacionados com o sistema de formação e métodos de ações dos membros dos Comitês da Bacia Hidrográfica?”. Para atingir tal finalidade, foi necessário um estudo interdisciplinar das ciências naturais e ciências da cultura, envolvendo: hidrologia, política, economia, sociedade, direito e história. Adotou-se como marco teórico a Teoria da Complexidade que tem como um dos seus grandes expoentes Edgar Morin, tendo-se optado pelo estudo documental, pesquisa bibliográfica, sendo, o estudo conduzido pelo método dedutivo e analítico pela abordagem da pesquisa qualitativa. De posse do conhecimento teórico e documental sobre o valor econômico da água, foi investigada a efetividade da Lei n. 9.433/97, percebendo o quão pouco ela tem sido aplicada nos estados brasileiros. Somente 3 Estados dos 26 existentes no Brasil estão realizando esta cobrança, além de que as empresas que gerariam maior valor pela cobrança do uso da água são aquelas responsáveis pelo saneamento básico. Detendo-se no Estado do Paraná e delimitando a pesquisa na SANEPAR, foi constatado ser longo o caminho a percorrer para a efetividade da mencionada lei. O posicionamento dos gestores da SANEPAR aliados à morosidade das decisões dos integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Paraná vai de encontro a um processo burocrático e ineficaz. Tal situação foi abordada segundo as concepções de Max Weber sobre burocracia como instrumento de poder, levando à conclusão que o vínculo entre Estado Democrático de Direito e a questão ambiental depara-se com obstáculos criados pela burocracia nos mecanismos de atuação participativa nos comitês da bacia hidrográfica.

Palavras-chave: Políticas públicas. Recursos hídricos. Valor econômico da água. Obstáculos. Burocracia.

ABSTRACT

This is the Decade of Water, celebrated within 2005 and 1015. Time to rethink and redefine values, as it is not any secret that all environmental issues have been deeply discussed, a general agreement of determining that the urgency in having repairing measures in order to avoid degradation and foment the Planet Natural Resources preservation requires the capacity of governments, companies and civil society, acting together and articulated. In 8th January 1997, it was implemented an integrated management systems of the Hydric resources fundamented in State Legislations and in the Law n. 9.433. Through this Law, water became a public domain asset and a limited natural resource, having economic value, putting in evidence that all society, the government and the companies should understand it as a public asset, finite and of economic value. Under these conceptions, this study is based on the proposition of this Law, which induces the State, civil society and companies to articulate and join in a sustainable project regarding the use of water, considering economic, social, political and cultural aspects, done from local factors and its interaction and adequacy. Therefore, the aim of this study is to identify the obstacles which contribute to the difficulty of charging the use of water, as the Law 9.433/1997 states, under the State apparatus which promotes the public policies, seeking to answer to the question: "Are the obstacles which impede the wide and effective implementation of charging for the use of water related to the system of formation and action methods of the members of the River Basin Committees?". To reach such purpose, it was necessary an interdisciplinary study of the natural sciences and cultural sciences, involving Hidrology, Politics, Economics, Society, Law and History. It has been adopted as a theoretical framework the Complexity Theory, which has as one of its great exponents Morin, having chosen the documental study, bibliographic research, being this study conducted by the deductive and analytic method and by the approach of qualitative research. Having the theoretical and documental knowledge about the economic value of water, it was investigated the effectiveness of Law n. 9.433/97, noticing how little it has been applied in Brazilian States. Only three out of the 26 existing in Brazil are making a charge, besides, the companies which would generate a higher value for the charging of use of water are those responsible for the Basic Sanitation. Being limited in the State of Paraná and delimiting the research at SANEPAR, it has been found out that the path to be walked is long for the effectiveness of the mentioned Law. The positioning of SANEPAR managers, linked to the slowness of decisions of the members of the River Basin Committees goes upon a burocratic and inefficient process. Such situation was analyzed regarding the conceptions of Max Weber about burocracy as Power tool, taking into account that the attachment between the Democratic State of Law and the environmental issue faces the obstacles created by burocracy in the mechanisms of participative action in the River Basin Committees.

Key-words: Public policies. Hydric Resources. Economic value of water. Obstacles. Burocracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comitês de Bacia Hidrográfica instalada no Estado do Paraná.....	55
Figura 2 - Áreas de atuação dos comitês estaduais criados em 2007.....	113
Figura 3 Comitês existentes no Estado do Ceará	132
Figura 4 - Bacias Hidrográficas do Estado do Paraná.....	168
Figura 5 - Comitês das bacias instalados no Estado do Paraná - 2008.....	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Unidades da Federação com Comitês de Bacias.....	114
Gráfico 2 – Cobrança por setor.....	126
Gráfico 3 – Valores Nominais de Cobrança por Usos - 2008.....	127
Gráfico 4 - Distribuição das vazões outorgadas no Brasil quanto aos usos	159
Gráfico 5 - Percentual da demanda industrial por atividade econômica.....	169
Gráfico 6- Uso e ocupação do solo na Região da Bacia do Rio Tibagi.....	170
Gráfico 7 - Setores consumidores das águas captadas dos rios paranaenses.....	170
Gráfico 8 - Retirada de recursos hídricos no Brasil.....	171
Gráfico 9– Retirada de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná.....	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo de Valores de Cobrança por Setor (2008).....	126
Tabela 2 - Valores da cobrança pelo uso da água.....	166
Tabela 3 - Cobrança pelo uso da água no Brasil – Propostas e Experiências.....	166
Tabela 4 – Consumo, tarifas e cobrança pelo uso da água no setor doméstico.....	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fluxograma.....	48
Quadro 2 - Usos consultivos e poluentes.....	71
Quadro 3 – Fases de Formulação do Plano.....	117
Quadro 4 - Sistema Nacional de Recursos Hídricos.....	147
Quadro 5 Organograma da gestão de recursos hídricos - Nível Estadual.....	167
Quadro 6 - Volume de captação por usuário.....	173

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS	28
1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	28
1.2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990	34
1.3 O ESTADO REGULADOR	38
1.4 O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL – ESFERA PÚBLICA.....	42
1.5 ESTRUTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	46
CAPÍTULO 2 O VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA.....	57
2.1 RECURSO HÍDRICO TUTELADO	57
2.2 TITULARIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS	58
2.3 O RECURSO HÍDRICO COMO BEM PÚBLICO OU BEM DIFUSO?	62
2.4 OS MÚLTIPLOS USOS DA ÁGUA.....	70
2.5 FUNDAMENTOS DO VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA.....	73
2.6 COBRANÇA DO USO DA ÁGUA COMO POLÍTICA PÚBLICA	80
2.6.1 Definição dos usuários	86
2.6.2 Usuário-pagador e o poluidor-pagador.....	87
2.6.3 A água como fator de produção	92
2.6.4 Externalidades econômicas.....	94
2.6.5 Natureza jurídica da cobrança.....	100
2.7 COMPETÊNCIA PARA A COBRANÇA DO USO DA ÁGUA.....	103
CAPÍTULO 3 OBSTÁCULOS PARA A EFETIVIDADE DA COBRANÇA DO USO DA ÁGUA.....	110
3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES	110
3.2 CAPACIDADE DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA.....	111
3.2.1 Fase constitutiva e instrumental que se encontram os órgãos gestores nos Estados-membros	111
3.2.2 Exposição de alguns efeitos da implementação da cobrança pelo uso da água.....	122
3.2.2.1 Bacia da Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul	122
3.2.2.2 Cobrança na Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá de São Paulo..	128
3.2.2.3 Cobrança pelo uso da água no Estado do Ceará.....	129
3.3 O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA - ESPAÇO PÚBLICO DE GESTÃO PARTICIPATIVA?	133
3.4 O PREDOMÍNIO DA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE PODER REGULADOR DA APARENTE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA -ABORDAGEM WEBERIANA.....	141
CAPÍTULO 4 ANÁLISE NO ESTADO DO PARANÁ E SEU PRINCIPAL USUÁRIO – SANEPAR.....	165
4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DO PARANÁ - BACIA DO RIO TIBAGI	165

4.2 O POSICIONAMENTO DA SANEPAR.....	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
REFERÊNCIAS.....	187
FONTES CONSULTADAS	194
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	196
WEBBIBLIOGRAFIA	198
GLOSSÁRIO.....	199
APÊNDICE	200
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO DA SANEPAR	201
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO – MEMBRO DO COMITÊ BACIA HIDROGRÁFICA RIO TIBAGI	203
APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO – DIRETOR DE RECURSOS HÍDRICOS DA SUDERHSA E REPRESENTANTE DA SUDERHSA NO COMITÊ DA BACIA DO RIO TIBAGI	204
ANEXOS	205
ANEXO 1 ESTATUTO SOCIAL DA SANEPAR.....	206
ANEXO 2 ADMINISTRAÇÃO DA SANEPAR	207
ANEXO 3 ESTRUTURA SOCIETÁRIA	208
ANEXO 4 AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA COPEL NA DOMINÓ HOLDINGS S/A.....	2089
ANEXO 5 – DECRETO ESTADUAL 5.790/2002.....	210
ANEXO 6 – DECRETO ESTADUAL 5.361/2002.....	2101
ANEXO 7 – DECRETO ESTADUAL 2.315/2000.....	212

INTRODUÇÃO

O desafio de abordar mais um tema relacionado ao meio ambiente transcende a dificuldade de impor em uma cultura individualista a consciência da prática coletiva em prol de toda a humanidade. Muito mais que simples discussão sobre a importância da natureza para a vida humana, é necessário conhecer a situação e questionar as condições do uso dos recursos naturais, para não limitar o alcance de reflexões sobre o tema.

Nas primeiras leituras sobre o tema, a autora desta narrativa depara-se com um editorial do Jornal local em que o redator desafiava quantos leitores conheciam o rio Jutubá. Era um nome completamente desconhecido que na realidade correspondia ao rio que juntamente com o rio Pitangui abastece o saneamento básico do Município de Ponta Grossa. O redator do jornal comentava que a maioria, para não dizer quase a totalidade dos pontagrossenses adultos tem orgulho de contar o que sabe do Rio Nilo, o Ganges, o Amazonas, e outros mais comentados, mas sequer conhecem aquele que lhe fornece a água. Incluía-se nesta maioria a presente autora. Questionava qual o propósito dos movimentos sociais e governamentais em prol da preservação do meio ambiente se as pessoas sequer conhecem a fonte daquilo que lhes dá sustentação à vida?

Estes comentários foram chocantes, porque o redator estava afirmando o que as pessoas nunca admitem: a omissão para os problemas públicos que rodeiam a humanidade. Esta constatação foi o que despertou para aquilo que é comumente falado “descaso da sociedade”, mas este descaso na realidade tem o embrião em cada ser individual.

Na condição deste ser individual, no momento de optar pelo tema a ser defendido na conclusão do Curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, a autora define sua escolha por um assunto que envolvesse a preservação do meio ambiente, buscando compreender os obstáculos que as políticas públicas reguladas enfrentam para sua efetivação.

Sob uma gama de temas que envolvem o meio ambiente restava fazer a escolha de um deles. Com a coincidência de ser o período comemorativo Década da Água, a opção foi discorrer sobre recursos hídricos. O dia 22 de março foi consagrado como dia mundial da água e neste dia no ano de 2005 a Organização

das Nações Unidas – ONU decidiu transformá-lo no marco para o início a Década Internacional de Ação “Água para a Vida”, que vai do ano 2005 a 2015, como informa Pompeu (2006). Esta iniciativa trata-se de mais um esforço para reverter o quadro progressivo de eliminação dos mananciais e deterioração da qualidade das águas do planeta Terra. São vários os itens a combater pretendidos pela ONU, como exemplo: luta contra a privatização e mercantilização das águas; geração de quantidades limitadas de água, aproveitamento de reservatórios ainda existentes, preservação dos mananciais, cuidado com a qualidade das águas.

Como dizia João Guimarães Rosa “a água de boa qualidade é como a saúde ou a liberdade: só tem valor quando acaba”. A visibilidade dos efeitos do desgaste dos recursos naturais implica na necessidade não somente de transformar a cultura, mas também de novas normas que visem à contenção, através de políticas públicas, imputações de sanções e responsabilidades. A continuidade da vida cotidiana somente é “interrompida pelo aparecimento de um problema. Quando isso acontece, a realidade da vida cotidiana procura integrar o setor problemático dentro daquilo que já é não-problemático”, na visão de Berger e Luckmann (1987).

As ações de contenção do uso dos recursos naturais e outras mais certamente devem ocorrer no resto dos dias da humanidade, pois as notícias que chegam dos mais recônditos lugares do planeta Terra são assustadoras.

Os dados das pesquisas quantitativas demonstram um quadro alarmante quanto à disponibilidade dos recursos hídricos. Machado (2005) informa que somente cerca 0,007% da água doce existente no planeta está disponível para o consumo, e 9% dos países concentram 60% dos recursos hídricos. No Brasil, cuja posição é privilegiada, detém de 12 a 15% dos 0,0007%, mas a distribuição é totalmente desigual. Na Amazônia, está concentrado cerca de 7% da população e detém entre 70 a 80% dos recursos hídricos disponíveis no Brasil. Rampazzo (2007) também atenta para a distribuição desigual das águas no Brasil apesar de ser um país onde tem chuva em todo território. Complementa que 15% das águas concentram-se na região centro-oeste; no Sul e sudeste concentram-se 6% enquanto que na região nordeste restam apenas 3%. Ocorre que as áreas de menor concentração de água são as de maior índice da população.

Além da desproporção, há no Brasil problemas com a degradação, diante da contaminação pelo esgoto das grandes cidades, da poluição industrial ou resíduos agrotóxicos e do desperdício das águas, gerado pela ausência de um compromisso

com a contenção, e causada pela dificuldade de assimilação da consciência de que se trata de um recurso finito.

Tais fenômenos são apenas alguns dos problemas, e o espaço aqui é insuficiente para expor todos, porém o que foi relatado é suficiente para mostrar a relevância do tema no quesito da preservação dos recursos hídricos.

Os temas que envolvem as questões ambientais são de grande importância para toda a sociedade, considerando que tem abrangência na vida comum, abrangência esta que vem crescendo com o avanço das pesquisas do meio ambiente e respectivos impactos. Cada vez mais, cresce a importância e o rigor dos órgãos ambientais na promoção de atos que visam à proteção e preservação dos recursos naturais, alicerçados na Constituição Federal de 1988. Na opinião do coordenador da Assessoria Jurídica do Sistema Ocepar¹, Paulo Roberto Sobert (2007), no artigo 225 da constituição brasileira apontam-se valores a serem protegidos tais como: defesa da vida como existência; defesa da vida com qualidade e defesa das gerações futuras.

Esses valores induzem a humanidade ao confronto do direito individual com o coletivo, admitindo-se o sacrifício do direito individual em prol do benefício da humanidade.

Sob esses pressupostos confrontam-se os atributos da produtividade com os critérios de preservação do meio ambiente, perfeitamente observáveis na imposição de leis que atribuem o valor econômico da água. Essa é uma visão observada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, quando divulga que um dos grandes desafios do mundo é conciliar crescimento econômico e social com equilíbrio ecológico, sendo essencial que as empresas públicas e privadas desenvolvam suas atividades comprometidas com a proteção do meio ambiente, a saúde, a segurança e o bem-estar da comunidade.

O atual tratamento dispensado aos recursos hídricos decorreu de uma conjuntura que não somente envolvia a questão ambiental, como econômica e social, empreendendo um embate complexo entre os mais variados setores que compõem a sociedade.

Toda a questão ambiental envolve uma análise sistêmica. Tal característica pressupõe o levantamento de dados de diferentes ciências e suas relações que

¹ Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná.

ultrapassam os limites da pesquisa focada simplesmente na questão geográfica e biológica. Que a água é vital para a manutenção dos seres vivos não é o único preceito que justifique as medidas restritivas de seu uso, que deve se equilibrar com outras áreas de desenvolvimento.

Nesta proteção é de relevância assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos hídricos, como condição essencial para a cidadania plena, a qualidade de vida, a redução da pobreza e um modelo de desenvolvimento que proteja os direitos das presentes e futuras gerações a um ambiente limpo e saudável. Principalmente por ser a água reconhecidamente um recurso vulnerável, finito e de extrema importância para o setor produtivo e um insumo essencial para o bom e regular funcionamento de toda a cadeia industrial e da sociedade.

Nas discussões sobre meio ambiente, percebe-se uma tendência generalizada em determinar que a urgência de medidas reparadoras para evitar a degradação e fomentar a preservação dos recursos naturais do planeta requer a capacidade de governos, empresas e sociedade civil organizada atuarem de forma articulada e integrada. No entanto, em suas formas diferenciadas de atuar, a articulação e integração entre estes atores nem sempre alcançam os resultados esperados.

Entre as legislações federais ambientais foi publicada em 09 de janeiro de 1997 a Lei 9.433 que regula as Políticas Nacionais de Recursos Hídricos, criando institutos inéditos com intuito de proporcionar medidas que conciliassem desenvolvimento econômico com equilíbrio ecológico.

Considerando as variáveis que as águas representam dentro do contexto social e econômico, a escassez da água foi o ponto crucial para a elaboração destas medidas. Entre as políticas públicas implantadas encontra-se a da instituição do valor econômico da água, estabelecendo a cobrança sobre seu uso, cuja justificativa é reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, bem como incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, como prescreve o artigo 19, I, II e III do referido dispositivo legal. A regulamentação no Estado do Paraná foi instituída pela Lei Estadual 12.726/99.

Por esta lei a água passou a ser um bem de domínio público e um recurso natural limitado, evidenciando que toda a sociedade, o governo e as empresas devem considerá-la como um bem público, finito e de valor econômico.

Para Freitas (2000, p. 51), a perspectiva da Lei n. 9.433/97 é de que se considere a água como um bem inestimável, relevando-se como insumo indispensável para a produção, devendo ser tratada como recurso estratégico para o desenvolvimento econômico e como um bem cultural² e social indispensável à sobrevivência e à qualidade de vida da população.

Sob estas concepções, este estudo está embasado na proposição de que a Lei n. 9.433/97 induz que estado e sociedade articulem-se e integrem-se para um projeto sustentável quanto ao uso da água considerando aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais.

Uma das intenções da presente dissertação é a de verificar se nestes 12 anos desde a criação da Lei n. 9.433/97, esta articulação e integração está ocorrendo, pois tal como sugere Soares (2003, p. 132) as políticas ambientais promovidas pelos governos federal, estadual e municipal, embora com abertura para a participação popular, “não tem força para interferir nas decisões macroeconômicas do país”.

Releva-se ainda a crítica de Távora Júnior; Eustáchio (2007, p. 1) quando constataram existirem “vários modelos que sugerem a valoração ambiental, mas nenhum deles conseguiu obter uma aplicabilidade para todos os casos, ou seja, cada alternativa se restringe a determinadas condições, tornando-se insatisfatória e inaplicável em outras situações”.

Para a humanidade, a perspectiva da escassez da água é fator preocupante, assumindo papel relevante no plano dos fatores sociais, políticos, éticos,

² A água como bem cultural pode ser explicada com base nas reflexões de Stuart Hall (1997, p. 27) sobre as revoluções culturais da contemporaneidade que induziram a entender que a cultura pode ser atualmente analisada sob a ascensão dos novos domínios, instituições e tecnologias associadas às indústrias culturais que transformaram as esferas tradicionais da economia, indústria, sociedade e da cultura em si: a cultura vista como uma força de mudança histórica global; a transformação cultural do cotidiano; a centralidade da cultura na formação das identidades pessoais e sociais. Vendo essa centralidade sob as dimensões epistemológicas, as ciências humanas e sociais concedem à cultura uma importância e um peso explicativo bem maior do que visto anteriormente. Uma revolução conceitual de peso está ocorrendo nas ciências humanas e sociais, colocando as questões culturais numa posição mais central, ao lado dos processos econômicos, das instituições sociais e da produção de bens, riquezas e serviços. A cultura passa então a ser vista como uma condição constitutiva da vida social, ao invés de uma variável dependente, provocando uma mudança de paradigma nas ciências sociais e na humanidade. Dá-se assim à cultura um papel constitutivo e determinado na compreensão e na análise de todas as instituições e relações sociais.

econômicos e culturais que fazem sobressair qualquer modificação efetuada pelo ser humano no ambiente natural com conseqüências que interferem de maneira negativa nos eventos da natureza.

Uma das maiores preocupações no momento é a de que vários países já sofrem a escassez de água e há previsões de que outros mais serão assolados pela seca, cabendo aos brasileiros, mediante este quadro, praticar uma administração eficaz para regulamentação e controle do uso da água.

Neste contexto, a aprovação da Lei n. 9.433/1997 pode ser considerada um dos passos mais importantes para, se não solucionar, ao menos amenizar o problema que a humanidade irá enfrentar. Por esta lei não só foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH como também foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH, definindo uma série de diretrizes e instrumentos destinados a racionalizar e harmonizar os diversos usos da água, entre os quais, o de estabelecer o valor econômico da água, implicando a constituição de instrumentos de cobrança e um preço pelo uso industrial. Daí a importância em verificar como está sendo recepcionada esta lei pela sociedade brasileira.

A pesquisa do tema revelou a rejeição de grandes empresas privadas e estatais pela cobrança do uso da água, ainda que estas fossem responsáveis pelas maiores porções do uso da água. Como agravante, constata-se que apesar de passado 12 anos da promulgação da Lei, somente em 3 bacias hidrográficas no Brasil estão realizando esta cobrança. Nos Estados que abrigam estas bacias, observa-se que as empresas que individualmente mais utilizam água na sua atividade econômica são aquelas responsáveis pelo saneamento e abastecimento.

Sob esta ótica, a pesquisa focou-se no estado da arte das políticas públicas de recursos hídricos do Estado do Paraná, buscando posicionar a sociedade empresária mais importante do Estado – Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, não somente na condição de principal usuária, mas como membro de todos os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado.

Direcionando a presente dissertação sobre esta constatação levantou-se como problemática: “Os obstáculos que impedem a ampla e efetiva implantação da cobrança pelo uso da água estão relacionados com as estratégias burocráticas de formação dos comitês de bacia hidrográfica?”

A hipótese gerada por esta problemática é se a descentralização e participação plena da sociedade e dos usuários na implantação das políticas públicas na esfera dos Comitês das Bacias Hidrográficas conseguiram transpor um dos principais obstáculos para a eficácia das ações – a burocracia, compreendido como instrumento de poder, na concepção de Max Weber.

A burocracia deriva de uma estrutura organizada projetada para o controle de resultados, e nesta condição atrela os indivíduos à racionalidade impessoal e passiva.

Weber acredita em três tipos puros de autoridade: a tradicional que decorre da devoção àquilo que já existe, apreendido cotidianamente; a carismática baseada na devoção à santidade excepcional, heroísmo ou algum caráter exemplar; e a racional-legal baseada na crença da legalidade dos comandos normativos alicerçados em um sistema coerente de regras abstratas que, em geral foram intencionalmente estabelecidas, conforme destaca Kronman (2009).

A autoridade racional-legal, que caracteriza a sociedade moderna, é a filiação a uma organização da qual os indivíduos se tornam dependentes para satisfazer a sensação de cumprimento do dever manifesto sem se preocupar com as manifestações pessoais. Esta autoridade racional-legal é que fortalece o poder que a burocracia exerce nas relações humanas.

Como esclarece Kronman (2009, p. 71),

a impessoalidade que caracteriza a relação entre dominador e o dominado em toda estrutura de autoridade racional-legal se baseia na aceitação, por todos os interessados, do princípio de “igualdade forma de tratamento”. Quer eles profiram ordens, quer as cumpram, os integrantes dessa organização são iguais perante a lei e representam, nas palavras de Weber uma ‘massa’ uniforme cuja homogeneidade corresponde à regularidade abstrata’ das regras que definem os seus direitos e deveres.

Embora Weber tenha desenvolvido a análise de outras formas de autoridade, sem dúvida considerava a autoridade racional-legal a mais arraigada e fortalecida, não por motivos éticos, mas por motivos lógicos e conceituais como enfatiza Kronman (2009). Na autoridade tradicional de Weber, o ser e o dever-ser se convergem a ponto dos indivíduos não o distinguirem por ser a existência imemorable de uma prática suficiente para lhe conferir efeito vinculante. Em relação à autoridade racional-legal, o reconhecimento da força vinculativa se dá através da

criação humana pautada em um aprofundamento epistemológico, previamente acordada e imposta em conformidade com outras normas, sujeitando indistintamente e impessoalmente todos os cidadãos.

Outrossim, pode-se atribuir à autoridade racional-legal maior poder sobre as outras formas, em virtude “da positivação de valores como um princípio de legitimação”, como ressalta Kronman (2009, p. 84), sendo este “o traço da autoridade racional-legal que lhe confere o seu caráter nitidamente autoconsciente e que explica o tratamento prioritário que Weber lhe dedica no seu sistema de classificação”.

Dentro do contexto da racionalidade, Weber alertou em suas obras, o poder da burocracia nos regimes democráticos, que do ponto de vista técnico trata-se de uma organização superior a todas as outras formas de autoridade e administração impessoal, que propicia ao Poder Público exercer a dominação de modo universal, segundo Faria (2009).

Para Weber, “o aumento da racionalização da vida social ameaça trazer à tona uma ‘dominação uniforme pelo espírito burocrático’ em detrimento dos verdadeiros líderes”, como aponta Kronman (2009, p. 271).

Neste contexto, foi proposto como objetivo geral: identificar os obstáculos que contribuem para dificultar a cobrança pelo uso da água previsto na Lei 9.433/1997, sob a luz do aparato estatal que promove as políticas públicas.

Os objetivos específicos para dar amparo teórico foram: discorrer o aparato estatal que dá sustentação para a promoção das políticas públicas no Brasil; discutir a efetivação da política dos recursos hídricos à luz da Lei Federal n. 9.433/97; descrever a água como recurso ambiental classificado como bem jurídico e público; apresentar os fundamentos do valor econômico da água e os impactos de sua cobrança; abordar o papel do Estado como garantidor das políticas públicas; avaliar a participação da sociedade civil e do usuário nas ações relacionadas à política nacional de recursos hídricos e seu posicionamento quanto à cobrança pelo uso da água; apresentar os resultados práticos e objetivos observados nos Estados que efetivamente implantaram a cobrança pelo uso da água; avaliar os obstáculos que impedem o Estado do Paraná implantar a cobrança pelo uso da água, dando enfoque ao posicionamento da SANEPAR como empresa usuária e membro do Comitê da Bacia Hidrográfica.

As propostas apresentadas para esta dissertação foram norteadas pelo estudo interdisciplinar das ciências naturais e ciências da cultura, envolvendo: hidrologia, política, economia, sociedade, direito e história, seguindo a orientação de Vasconcelos (2002, p. 94), quando enuncia,

...quando assumimos a responsabilidade por uma temática, área ou programa de política pública, devemos aceitar toda a complexidade do tema, incluindo as diversas contribuições dos vários campos de saber, seus aspectos pouco conhecidos, suas áreas de incertezas, os “buracos” do conhecimento sobre ele, principalmente nos interstícios e contradições entre as diversas competências científicas, teorias e profissionais que incidem sobre o tema.

Foi adotado como marco teórico a Teoria da Complexidade que tem como grandes expoentes Edgar Morin (2000) e Fritjof Capra (2006), determinando que o pensamento do pesquisador deve considerar as partes em relação com o todo e o todo em suas relações com as partes, evitando que na pesquisa considere-se apenas um fragmento fechado do objeto estudado, esquecendo a “mundialidade” que o envolve e a complexidade das relações.

Morin (2000, p. 61) defende a superação do paradigma da simplicidade, desgastado pela especialização fechada, pelo reducionismo e pela abstração, pelo “paradigma da complexidade”, marcado pelo inextricável, pela desordem, pela ambigüidade, pela incerteza, e desenvolve um método de articulação circular entre diferentes saberes como as ciências física, biológica e antropossociológicas, no sentido de aceitar as incertezas e ser capaz de conceber a organização.

Pelos ditames dessa teoria, ultrapassam-se os limites da visão mecanicista e reducionista da ciência para responder as questões importantes da sociedade, dominando-se o sentido da abordagem holística que exige construir a ciência como um sistema complexo, construído não somente por um elenco de disciplinas desconexas, mas sim por intermédio de um conjunto de saberes constituído por suas interações que no dizer de Capra (2006) constitui-se a rede que conforma a teia da vida. Para o autor, a ciência sistêmica mostra que os sistemas vivos não podem ser compreendidos por meio da análise de suas partes. As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo maior. A idéia sistêmica de que o todo é maior do que a soma das partes.

As questões ambientais por si só envolvem a análise de várias ciências, tendo em vista que a geografia não dá conta de todas as vertentes decorrentes do estudo dos recursos hídricos e o comportamento/tratamento da sociedade em relação a sua recuperação e conservação. De acordo com Mendonça (2005),

O tratamento da temática ambiental é, por assim dizer, atividade bastante complexa do ponto de vista teórico e mais ainda do ponto de vista da práxis. Somente as ações desenvolvidas do ponto de vista da holística da temática é que conseguem apresentar resultados satisfatórios no tocante às tentativas de recuperação e preservação de ambientes degradados locais, regionais ou planetário – a biosfera.

Como ressalta o autor, a abordagem sistêmica é necessária para que o meio ambiente possa ser compreendido não apenas como uma questão geográfica, principalmente porque em igual proporção envolve questões econômicas, sociais, políticas e jurídicas. As ciências da cultura estão envolvidas com tamanha intensidade que torna as ciências naturais insuficientes para dar conta de todos os aspectos ambientais.

Quando envolvem políticas públicas relacionadas aos recursos naturais, torna-se ainda mais necessário a conjunção das ciências para conhecer as vertentes resultantes.

Apesar da teoria da complexidade permitir compreender aspectos múltiplos de uma mesma situação, e, embora tenha sido adotada como marco teórico para a pesquisa, não se pretende esgotar a análise de todos os aspectos que envolvem o tema, ou atingir o máximo de profundidade que a abordagem sistêmica permitiria. Porém, outros marcos teóricos não permitiriam a análise interdisciplinar com a mesma abrangência de abordagem, diante das múltiplas ciências envolvidas.

Foram analisados os dispositivos da Lei n. 9.433/97, que passaram a considerar a água como um recurso natural de valor econômico, pela noção da totalidade que o conceito apresenta, explicando seus aspectos dinâmicos e expondo os componentes que interagem e adaptam-se no campo das ciências sociais, políticas, históricas e culturais.

As diretrizes dessa análise foram norteadas por estudos que discutem a Política Nacional de Recursos Hídricos, elaborando-se para tanto um referencial metodológico que utilizou como instrumentos o estudo documental, a pesquisa

bibliográfica, entrevistas com atores sociais envolvidos no processo deliberativo dos comitês de bacia hidrográfica, e de forma subsidiária participação presencial em encontro dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi e interpretação das legislações atinentes ao tema em face do contexto político-social, para se alcançar a cientificidade exigida em uma pesquisa que se norteia pela complexidade e interdisciplinaridade.

Para utilização do conteúdo das entrevistas foi concedido pelos entrevistados documento firmado de cessão gratuita de direitos de depoimento oral.

Vasconcelos (2002, p. 131) sugere que a construção de uma estrutura teórica em investigação interdisciplinar exige,

...que a produção de conhecimento tente assumir a complexidade e a multidimensionalidade do fenômeno social e humano particular em foco, recuperando e trazendo para o debate interno da pesquisa um leque delimitado de perspectivas teóricas, disciplinares e paradigmáticas, dentro de um campo de contribuições e alianças que contemplem as exigências conceituais, éticas e políticas das lutas emancipatórias e popular-democráticas na abordagem do fenômeno. “

Na lição de Vasconcelos (2002, p. 131), o pesquisador enfrenta desafios que requerem,

[...] uma revisão bibliográfica e de experiências relevantes no campo que aponte para as possíveis contribuições dentro do âmbito popular democrático [e] exige-se um conhecimento mínimo das diferentes perspectivas teóricas e conceitos envolvidos nessas contribuições, bem como um controle rigoroso para evitar o risco de uma dispersão teórica e conceitual acentuada, de um ecletismo fácil ou de uma simplificação exagerada das abordagens envolvidas [requerendo-se] um mínimo de articulação entre pesquisadores especialistas nas diversas abordagens envolvidas, que contribuirão para o debate e a análise do fenômeno.

Entendendo-se que a busca de bibliografia segue um movimento metódico, articulado com a construção dos conceitos essenciais do referencial teórico, não se omitiu no trabalho a pesquisa documental, considerando que essa pesquisa não se confunde com a bibliográfica, mas é essencial para a formação de uma base da proposta do presente estudo. Assim, a pesquisa documental foi realizada através da coleta de dados em leis, projetos, regulamentos e instrumentos de comunicação institucionais, bem como as entrevistas foram realizadas em questionários semi-estruturados.

O estudo documental e a pesquisa bibliográfica constituíram subsídios que permitiram perceber o confronto da uniformização da Lei n. 9.433/97 e da Lei Estadual 12.276/99 com os conflitos originários dos interesses políticos de cada estado, tendo como base que essa lei representa importante elemento da legislação ambiental existente no Brasil.

Este confronto foi possível mediante a análise do modelo de Estado para identificar os fatores que influenciaram na instituição das políticas públicas de recursos hídricos criados pela Lei 9.433/97, delineados pelo Estado Democrático de Direito consoante os dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se também como está fundamentada a legislação sobre águas no Brasil, bem como está sendo a percepção do valor econômico da água pela sociedade brasileira, identificando o estado da arte das políticas de recursos hídricos; tendo como exemplo as bacias que já implantaram a cobrança pelo uso da água.

Finaliza-se com um estudo de observação do Estado do Paraná, mediante as ações do Comitê da Bacia Hidrográfica, enfocando a empresa SANEPAR para destacar o posicionamento de um dos principais usuários dos recursos hídricos quanto à cobrança e buscar relacionar com os obstáculos que impedem com sua efetivação. A coleta de dados neste sentido foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas que tiveram como instrumentos, formulários com perguntas fechadas e abertas direcionadas a representantes da empresa.

Buscou-se também o posicionamento da Suderhsa através de sua coordenação mediante entrevista semi-estruturada, a fim de visualizar as expectativas de implantação da cobrança pelo uso da água.

Entrevistou-se, por fim, representante da Universidade Estadual de Ponta Grossa que a representa junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica, Professor Fernando Pillatti, através de questionário semi-estruturado, procurando levantar não somente o posicionamento deste ente da sociedade civil, como também investigar a perspectiva temporal e de realização da política pública de cobrança pelo uso da água.

Tendo como objeto do estudo a Lei 9.433/97, foi possível refletir pelo método dedutivo e analítico, apreendendo-se como a sociedade de um modo geral posiciona-se perante aos dispositivos que buscam a preservação dos recursos

naturais. Releva-se, nesta opção a lição de Severino (1996, p. 156) quando afirma que,

O raciocínio dedutivo é um raciocínio cujo antecedente é constituído de princípios universais, plenamente inteligíveis; através dele se chega a um conseqüente menos universal. As afirmações do antecedente são universais e já previamente aceitas e dela decorrerá, de maneira lógica, necessária, a conclusão, a afirmação do conseqüente. Deduzindo-se, passa-se das premissas à conclusão.

Realizou-se o estudo do tema pela abordagem da pesquisa qualitativa, desde que Triviños (1987) ensina que este tipo de pesquisa torna possível o contato direto com o objeto a ser pesquisado, propiciando o reconhecimento de sua singularidade e tornando possível apreciações generalizadas sobre o contexto do tema.

O trabalho estruturou-se em 4 capítulos. No primeiro descreve-se o papel do Estado Democrático de Direito no Brasil, abordando a reforma estatal na década de 1990, que sobrepõe a função reguladora em relação à garantista, transformando a relação com a sociedade civil que passa a estar envolvida diretamente com a execução das políticas públicas, justificando a estrutura adotada pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

O segundo capítulo aborda o valor econômico da água reconhecido na Lei 9.433/97, definindo qual o elemento natural que é efetivamente considerado recurso hídrico, para em seguida discutir sobre a titularidade e natureza dos recursos hídricos diante do confronto entre a natureza difusa do bem ambiental que é, e a dominialidade conferida à União e Estados-membros pela Constituição Federal. Sucintamente é exposta a multiplicidade do uso da água, justificando-se as razões pelas quais passou a ser considerada um bem de valor econômico. Foram traçadas as características da cobrança na condição de política pública definindo quem são os usuários e os princípios que os obrigam ao pagamento, além de analisar a água como um fator de produção que deve ser incorporado nos custos dos usuários para internalização dos prejuízos sociais e a natureza desta cobrança. Por fim delimitou-se a competência para a cobrança do uso da água.

No terceiro capítulo são discutidos alguns obstáculos para a efetividade da cobrança do uso da água, considerando a capacidade de efetivação da política pública direcionada a esta apresentando a fase constitutiva e instrumental dos

órgãos gestores, e alguns exemplos de comitês de bacias que estão realizando a cobrança. Avalia-se o comitê de bacia hidrográfica como espaço público de gestão participativa e os enfrentamentos com a burocracia imposta pela estrutura formadora dos comitês sob a abordagem weberiana.

No último capítulo, foi focado o Estado do Paraná e o posicionamento do seu principal usuário, entendido como aquele usuário que individualmente realiza maior captação de água - a Sanepar, apresentando breves considerações sobre a situação do Paraná na Bacia do Rio Tibagi e o posicionamento assumido pela Sanepar sobre a cobrança pelo uso da água.

O anseio da pesquisadora foi o de contribuir para os estudos ambientais e colaborar para a disseminação do conhecimento e cultura que tanto faltou aos indivíduos até que a natureza estivesse prejudicada de forma tão lastimável.

CAPÍTULO 1 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS

As características adotadas pelo Estado Democrático de Direito no Brasil são essenciais para apreender a estrutura de política pública aplicada na consecução dos interesses sociais. A relação entre a sociedade e o Estado define o movimento traçado no decorrer da evolução histórica e embasa o atual modelo de criação e implantação de políticas públicas, definindo as estratégias utilizadas e justificando o papel assumido pelos atores sociais na esfera pública.

1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988³ dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana do povo.

Entende-se que o Estado é de direito no sentido de estabelecer limite na dicotomia do direito público/privado: enquanto o direito público através de leis limita e restringe o poder e o domínio do Estado em favor da liberdade do indivíduo e da realização do direito material, o direito privado é detentor de verdades racionalmente positivadas, codificadas em um documento legal que organiza toda a atividade dos indivíduos em suas inter-relações privadas e protegidas da ingerência estatal.

A concepção do Estado de Direito construiu ao longo da história moderna diferentes modelos de Estado, desde o Estado Liberal, no século XIX, a partir da Revolução Francesa passando posteriormente para o Estado Social ou Estado Providência, e posteriormente, para o de Bem-estar Social e Estado Democrático de Direito, a partir de meados do século XX.

³ Artigo 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

As transformações decorrem das mudanças conceptivas do Estado de Direito instituído, moldando-se conforme os anseios da sociedade. Este processo acontece, embora entenda-se Estado de Direito como aquele que submete o governo e sociedade às leis, como forma de evitar governos absolutistas e restringir o poder e domínio estatal em prol da liberdade do indivíduo, preservando a soberania sob a égide das normas, como estatutos que representam a vontade e interesse dos cidadãos.

Após o término da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), este modelo de Estado de Direito sofreu influência da transformação da sociedade moderna. Foi um período de transformações, em que vigora a crise da democracia e a impopularidade do Estado de Direito, considerado como um estado estático, com normas obsoletas, não adequadas às transformações econômicas e sociais que passam a ocorrer.

A transformação advinda disso decorre das novas condições sociais da civilização industrial e pós-industrial visando também à sobrevivência do Estado nos tempos modernos.⁴ O Estado passa a ser vinculado com as normas voltadas às garantias sociais absolutas e essenciais do ser humano.

Morais (1996, p. 80) comenta que “a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de mudança do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade.” Nesta atuação o ator principal é a coletividade difusa a partir da compreensão da partilha comum de destinos.

Silva (2009) comenta que para esta constatação, foi preciso compatibilizar, em um mesmo sistema dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.

A partir de então, o Estado Social de Direito apresentou como traço distintivo a empresarialidade⁵ e a primazia da função social da propriedade⁶. Os direitos individuais são limitados em prol da sociedade (SOUZA, 1999).

⁴ A Revolução Industrial impôs a necessidade de uma previdência social, em função dos riscos que apresentava o que levou a Inglaterra a criar uma legislação para a atividade fabril, enquanto a Alemanha desenvolveu um sistema de previdência, consolidado em 1889, que incluía seguro obrigatório contra doenças, velhice e invalidez, modelo copiado posteriormente por outros países como Dinamarca, Bélgica e Suíça (DAL BOSCO, 2007, p. 47).

⁵ O estado participa com um capital privado em empresas mistas, promovendo a estatização das empresas.

⁶ A propriedade do bem é limitada pela sua função social.

No entanto, o Estado Social de Direito sofre ambigüidades, primeiramente em virtude das diferentes conotações que possam ser dadas à palavra social, como destaca Silva (2009) que “o social” variava de acordo com os regimes políticos antagônicos adotados por cada nação, e pela condição de poder mascarar as medidas conforme os interesses capitalistas. Por outro lado, apesar da conjunção que procura investir uma conotação social ao Estado, não se pode negar que o Estado de Direito, como Estado Liberal de Direito ou como Estado Social de Direito, nem sempre caracterizava “Estado Democrático” que impõe a participação efetiva e operante do povo⁷.

Neste contexto pode acontecer aquilo que Leal (1997, p. 184) observa em relação à efetivação de democracia, quando diz

... a garantia dos direitos fundamentais e da própria democracia, sob a ótica jurídica, não está na lei, mas no modo como se aplica a lei, pois é de relevância política e prática não apenas saber o que está escrito, mas principalmente como vem sendo tomadas as decisões a respeito da matéria.

Se os poderes instituídos não agirem conforme o cumprimento da lei há uma exigência jurídica com força normativa para este cumprimento. Isto segundo Lefort (1991) não significa que o Estado de Direito está sempre a servir a todos de forma democrática, pois que deve ser considerada a “invenção democrática”, o que significa que há na sociedade um processo contínuo de refazimento da democracia, ou seja, várias formas são erigidas para consolidar os direitos adquiridos e mais, novos direitos estão sempre surgindo.

A construção do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade de uma sociedade democrática, permite a efetiva participação do povo nos mecanismos de controle das decisões, e nos rendimentos da produção. Na visão de Bobbio (2000), a democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo. No Estado Democrático de Direito impõe-se uma

⁷ “O Estado social depara-se então com elementos liberais, mas enfrenta uma antinomia de difícil resolução: de um lado, deve oferecer o bem-estar comum e a justiça social da forma mais completa possível, de outro, só atinge tais objetivos em detrimento de direitos e da liberdade dos indivíduos. A incapacidade do sistema de responder às necessidades da realidade econômica e social transformou a ação estatal, liberal e alheia, em social e interventora, provocando o aumento desmedido das funções administrativas, abrangendo quase todos os ramos da atividade de interesse coletivo.” (DAL BOSCO, 2007, p. 48).

participação real do povo nos interesses públicos. O Estado não serve apenas como mero objeto de realização do poder, mas um sujeito ativo na convivência social.

A disposição do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 de que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático que vincula o Estado em preceitos democráticos e às normas do Direito. Atente-se que neste mesmo artigo, o parágrafo único ao dispor que o poder emana do povo foi traçado pelo constituinte um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e participativa, porque a participação do povo seria integrada no processo decisório e na formação dos atos de governo; e também uma sociedade pluralista porque deve respeitar a pluralidade de idéias, culturas e etnias, pressupondo a conciliação de opiniões e pensamentos divergentes e a convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade.

O Poder Constituinte brasileiro traçou o perfil do Estado Democrático de Direito sustentado pelo poder de coerção que representa a burocracia e a legalidade, cuja construção possui raízes no Estado liberal defendido pelo ideal democrático.⁸

Este traçado do constituinte depara-se com a realidade fática de que o Estado é pautado em normas da lei com limitações de poder, submetido ao princípio da legalidade. No Brasil considera-se o conflito legítimo, não só trabalhando politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como pela instituição dos direitos universais reconhecidos formalmente.

Ressalta-se que o Brasil representa uma sociedade em que a desigualdade social é expressiva, o que dificulta a universalização e alcance da plena igualdade. Os conflitos do modelo concebido pelo constituinte brasileiro revelam-se quando se garante uma igualdade legal, em uma sociedade de desiguais, não há equivalência de possibilidades de participação e aproveitamento das políticas públicas.

Costa (2006, p. 141) comenta que a construção de democracia no Brasil, após a transição do regime militar para o democrático, ocorreu sob “um clima de anseios pela igualdade”. Estes anseios foram representados pelos movimentos sociais, pela articulação política da classe trabalhadora e dos setores empresariais

⁸ O ideal democrático instituído pela Constituição Federal de 1988 reflete que o conteúdo da legalidade exigido no Estado Democrático de Direito, assume a forma de busca efetiva da concretização da igualdade, não pela generalidade do comando normativo, mas pela realização, através dele, de intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. (MORAIS, 1996, p. 74).

em prol da igualdade social e da construção de um novo patamar de relações sociais.

O resultado desta situação foi a construção de “um novo pacto político assentado sobre a mesma velha estrutura social”, contudo, resultaram alguns pontos positivos, se considerar que “a sociedade pode voltar à cena com seus conflitos e anseios...”(COSTA, 2006, p. 143).

Este cenário pode ser visualizado pelo surgimento de uma administração pública de prestações dentro do Estado, não apenas com uma atuação esporádica e ocasional, mas complexa, planejada, regular e duradoura. Nas palavras de Pessoa (2003) aquela administração unificada e hierarquizada que existia no regime militar cede lugar para uma administração descentralizada e desconcentrada do Estado social, com o surgimento das autarquias, fundações, e outros entes com autonomia de atuação.

Pessoa (2003) avalia que isso reflete uma crise do Estado social, diminui o tamanho do Estado e surge a figura do Estado Regulador, na qual deixa de intervir diretamente nas ações de cunho social e econômico e passa a disciplinar a atuação dos particulares. O Estado passa a ser representado por uma atividade regulatória com expressiva centralidade propulsora da redefinição das relações entre as novas modalidades de relacionamento do público/privado, bem como de novas relações entre diferentes segmentos do aparelho do Estado.

Entre os aspectos que exigem do Estado contemporâneo exercer suas funções reguladoras destaca-se a implementação de políticas públicas, servindo como exemplo, àquelas relacionadas à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como determina o artigo 225⁹ da Constituição Federal de 1988.

⁹ Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização

Neste artigo o constituinte impôs ao Estado e à coletividade o dever de preservação e defesa do meio ambiente, com aplicação de medidas para que haja efetividade. Destaque-se que todas as normas contidas na Constituição Federal de 1988 implicam em um comando efetivo e que exige cumprimento. Mesmo no caso das normas constitucionais programáticas, entendidas como aquelas que estabelecem um programa de atuação do Estado, tem o condão de estabelecer uma diretriz, que embora dependa da atuação futura dos órgãos constituídos, possui automática eficácia jurídica. O que diferencia é o grau de eficácia entre as diferentes normas, que podem ser auto-aplicáveis, ou não, dependentes de regulamentação, conhecida como eficácia limitada.

Importante lembrar que em um Estado Democrático de Direito, as políticas públicas, uma vez normatizadas não são passíveis de abstenção, ou seja, não é permitido que a sua implementação submeta-se ao alvitre ou não daqueles a quem compete instituí-las. Impõe-se a obediência e observância pelos agentes detentores da obrigação de sua implantação. São as chamadas normas pragmáticas¹⁰.

Reportando ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988, verifica-se que ao mesmo tempo que declara o direito a todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que este bem é de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impõe ao Poder Público e à própria coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Nos incisos do §1º assegura-se a efetividade desse direito, incumbindo ao poder público diversos aspectos de preservação e restauração dos processos ecológicos, tanto a respeito dos recursos naturais quando ao patrimônio genético.

pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

¹⁰ Silva (2009) que melhor classifica as normas constitucionais, entende que as de princípio programático são de eficácia limitada porque necessitam de regulamentação legislativa complementar, pois ao invés de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, o constituinte limita-se traçar os princípios a serem cumpridos pelos órgãos legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos, como programas das respectivas atuações, visando à realização dos fins sociais do Estado, o que representa apenas um programa de atuação estatal.

Nota-se que ao poder público é reservada a observância da norma, mas é conclamada a sociedade para a efetivação da norma.

Sob estas determinações o Estado brasileiro revela uma relação da sociedade com a gestão pública, sendo que esta última está associada à regulação. Ocorre assim uma descentralização e redefinição das funções do Estado, colocando a sociedade também como responsável pelo alcance do interesse público. Esta transferência de parte das tarefas sociais para os sujeitos privados não caracteriza o abandono das responsabilidades do Estado, mas uma transformação de Estado executor para o regulador.

Neste sentido, pode-se entender que as regulamentações legais destinadas à criação de institutos e implementação de políticas públicas de recursos hídricos - tema da presente pesquisa - tem o condão de conferir a eficácia da norma constitucional de defesa ao meio-ambiente, projetando a idéia de um Estado de Direito que passou por profundas reformas no decorrer da história, tendo como a mais recente a que ocorreu na década de 1990.

1.2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

No início do século XX, o pensamento econômico e político dominante no mundo defendia um modelo liberal de Estado, com a participação estatal mínima acreditando na auto-regulação econômica das sociedades. Os efeitos da ausência de intervenção estatal e o excesso de iniciativa privada motivaram o Estado a tomar medidas de empreendedor das vontades sociais, com participação mais direta na proteção dos interesses da sociedade, e pela necessidade de modernizar as estruturas administrativas para prover políticas públicas na área social.

Barroso (2005, p. 3) diz ser “fora de dúvida que a sociedade brasileira exibia insatisfação com o Estado no qual se inseria e não desejava vê-lo em um papel onipotente...” Em outro momento o referido autor relata que o modelo de Estado das últimas décadas anteriores a 1990, chegará ao fim, “grande, ineficiente, com bolsões endêmicos de corrupção e sem conseguir vencer a luta contra a pobreza” (BARROSO, 2002, p. 1)

Por muitos anos, a sociedade brasileira viu a atuação econômica intimamente ligada ao poder estatal, principalmente após 1930, com as consequências da crise de 1929. A partir dos anos 1930, o desenvolvimento da economia brasileira esteve voltado para a institucionalização de processos de industrialização. Mais adiante nas administrações de Juscelino Kubitschek, Emílio Médici e Costa e Silva, a liberdade econômica era tratada como meio para o desenvolvimento.

O Estado, então, passou a exercer o papel de grande intermediador financeiro e a executar as funções de longo prazo do financiamento. Esta situação trouxe uma crise externa e interna sem precedentes, de modo que por mais de uma década a prioridade governamental foi criar medidas que combatessem os efeitos meramente financeiros da dívida externa.

No final da década de 1980, buscava-se a superação da crise econômica, provocada substancialmente pelo endividamento externo, políticas de pequena eficácia e de curto prazo, na tentativa de estabilizar a economia e satisfazer os agentes econômicos externos, as quais não contribuíam com as causas sociais.

O papel do Estado estava comprometido e desacreditado, ante a crescente crise social instalada, e a ausência de soluções precisas que realmente resultassem em vantagens de ampla repercussão pública, diante da constatação de que o liberalismo sequer reduziu as desigualdades sociais e regionais.

Neste contexto, entre medidas econômicas ineficazes, e o debate do papel do Estado, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, conferindo maior liberdade ao indivíduo, de um ponto de vista neoliberal, e investindo o Estado da função de garantidor dos direitos e garantias individuais, além de reger os interesses transindividuais que afetam a sociedade nas macro e micro relações. Destaque-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o tema principal dos debates institucionais era o tamanho e o papel do Estado.

Desde o início da década de 1990 foram assumidos mecanismos de administração que conferiam novos papéis institucionais, em especial, aqueles previstos no Plano Diretor do Aparelho do Estado, de 1995, que concretizou a reforma administrativa, tendo como palavras de ordem a descentralização, a privatização, a desestatização, a redução do Estado, conferindo-se a outros entes a execução de serviços exclusivos ou não exclusivos do Estado.

Seria o Estado garantidor, mas não necessariamente o realizador. O compromisso era assegurar e facilitar a realização com adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento, conforme o Plano Diretor de 1995.

Neste cenário, buscaram-se estruturas alternativas que favorecessem as concretizações de políticas públicas de forma eficiente, transferindo a outros entes parte das tarefas sociais, sem retirar, formalmente, as responsabilidades de interesse público do Estado. Por tal razão manteve-se a atividade de regulação.

A sociedade civil surge como um ator operante das políticas públicas, em um contexto de desigualdades sociais regionais que não permitem o acesso e o poder necessário para que seja possível a redução estatal, sem comprometer a efetividade das políticas públicas.

Na visão de Costa (2006), a participação da sociedade civil nos espaços de deliberação não retiraria o dever do Estado ante a necessária intervenção para regular as desigualdades sociais extremas existentes no contexto nacional, especialmente na década de 1990, que estavam intensificadas depois de um período de grave instabilidade econômica, política e social.

Nota-se aqui, que a atuação estatal era uma dinâmica de transformações, buscando manter as estruturas sociais e econômicas, sem deixar de atender a vontade geral e as medidas eficazes de execução das políticas públicas. O entendimento era de que a regulação estatal caracterizava-se pela adoção de políticas públicas assecuratórias de realização ampla de valores sociais essenciais, com operacionalização de medidas inclusive de ordem normativa.

Com a reforma administrativa implantada, outros valores passaram a ser buscados para definir a atuação do Estado. No entanto, um dos maiores problemas enfrentados pela Administração Pública e a bandeira destas reformas era justamente a ineficiência do governo na execução dos serviços públicos.

Na busca de uma efetividade na atuação governamental a eficiência administrativa, surge no interior das esferas de governo, verdadeiras “mini” administrações públicas especializadas e com autonomia organizacional para os diversos setores da vida social, como no caso das agências autônomas que passaram a regular os atos administrativos voltados a serviços públicos tais como saúde, educação, previdência, segurança. Essas administrações são constituídas em autarquias direcionadas à intervenção em mercados específicos, regulando com ampla capacidade normativa.

Tais agências definidas como pessoas jurídicas de Direito Público e classificadas como autarquias, apresentam-se como entidades administrativas com relativa independência - tem orçamento próprio e sua diretoria não é escolhida pela Administração Pública. Elas são dotadas de autonomia política, financeira, normativa e de gestão. Tem natureza técnica destinadas a desempenhar as funções regulatórias pelo Estado, com atribuições de disciplinar e controlar certas atividades econômicas relevantes.¹¹

No Brasil não existem normas de caráter geral que definam e regulamentem genericamente as agências reguladoras. Todo o seu perfil é traçado de modo específico em sua lei criadora.

Pode-se citar como exemplo, a criação da Agência Nacional de Águas - ANA através da Lei n. 9.984/2000, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esta agência foi criada pelo governo federal.

Aos Estados-membros e aos Municípios também é permitida a criação de agências. Como exemplo de agência municipal, a Cidade de Ponta Grossa/PR, por meio da Lei Municipal 8.428, de 16 de janeiro de 2006, criou a Agência Reguladora de Água e Saneamento – ARAS, com natureza jurídica autárquica.

As características inerentes a tais agências são de autonomia e independência em relação aos órgãos que a instituíram, tanto em nível normativo como financeiro. Fato que merece destaque é que os dirigentes das agências

¹¹ Agência reguladora é uma pessoa jurídica de Direito público interno, geralmente constituída sob a forma de autarquia especial ou outro ente da administração indireta. Seus membros devem ser brasileiros idôneos e possuir profundo conhecimento técnico e jurídico sobre a atividade regulada.. Tem por finalidade regular e/ou fiscalizar a atividade de determinado setor da economia do país. São formadas por conselhos compostos de profissionais especializados em suas áreas, com independência em relação ao Estado, e com poderes de mediação, arbitragem e de traçar diretrizes e normas, com o objetivo de adaptar os contratos de longo prazo realizados a eventuais acontecimentos imprevisíveis no ato de sua lavratura. A autonomia e independência concedidas às agências reguladoras são fundamentais para que a mesma possa exercer adequadamente suas funções, vez que o maior bem jurídico sob tutela é o interesse comum, não podendo estar sujeita às constantes intempéries políticas. Os mecanismos que possibilitam sua autonomia financeira são realizados pela arrecadação de taxas de fiscalização previamente estipuladas nos contratos de concessões. Embora as agências reguladoras gozem de autonomia política, estrutural e financeira, elas sujeitam-se ao crivo do Poder Judiciário, pois em respeito ao princípio da jurisdição una, todo ente público ou privado que se sentir lesionado em seu direito, ou tê-lo ameaçado, poderá socorrer-se ao judiciário, para que suas alegações e direitos sejam juridicamente apreciados. No Brasil, são exemplos de agências reguladoras os setores de energia elétrica, das telecomunicações, da produção e comercialização de petróleo, dos recursos hídricos, do mercado audiovisual, dos planos e seguros de saúde suplementar, do mercado de fármacos e vigilância sanitária, da aviação civil, dos transportes terrestres ou aquaviários e outros mais. (CUÉLLAR, 2001).

criadas pela esfera federal, embora escolhidos pelo Presidente da República após a aprovação do Senado são nomeados para um mandato de prazo determinado, não podendo ser demitidos *ad nutum*¹² por quem os escolheu.

1.3 O ESTADO REGULADOR

As reformas na estrutura do Estado brasileiro e as reformulações das políticas públicas econômicas geram efeitos diretos no processo de atuação estatal e os mecanismos de promoção do bem comum. Os modelos de ação estatal refletem na estrutura de implantação e criação de políticas públicas.

As execuções de políticas públicas podem ser realizadas através da intervenção direta do Estado ou de forma desconcentrada e/ou descentralizada conforme a estrutura administrativa adotada, como abordado anteriormente.

Após passar pelas fases de liberalismo do início do século, e da fase da modernidade ou Estado Social (*Welfare State*), propagou-se a fase da pós-modernidade quando se firmou o modelo de Estado Regulador. Este modelo caracterizou-se pela descentralização e transferências de atribuições a órgãos que passam a ser responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos, pautando-se por um posicionamento compreendido como solução para a ineficiência, desperdício, morosidade, burocracia e corrupção.

Neste contexto, a regra a ser seguida para a execução das políticas públicas, em especial, quanto ao meio ambiente tem intensificado a projeção descentralizada de atuação, com transferência de funções e distribuição participativa à sociedade civil e concorrência de regulamentação para os Estados-membros.

O Estado Democrático de Direito consolidado com a Constituição Federal de 1988, permite falar na presença de um neoliberalismo de regulação, após as Emendas Constitucionais realizadas a partir de 1995, configurados especialmente pela criação das Agências Reguladoras, agentes públicos que acumulam funções

¹² Conforme dicionário jurídico dos termos latinos do site < <http://www.centraljuridica.com/dicionario>>, *ad nutum* significa “Por um aceno de cabeça, às ordens de alguém, ao menor sinal. Ex.: funcionário demissível **ad nutum**, ou seja, por livre vontade da administração”. Significa que pessoas contratadas *ad nutum* podem ser dispensadas livremente pela Administração. No caso dos dirigentes de agências, não há liberdade de a Administração Pública substituí-los ou apenas destituí-los após escolhido pelo Presidente da República e nomeado pelo Senado Federal.

técnico-setoriais de regulação nos três âmbitos da Federação (Federal, Estadual e Municipal).

O artigo 174 da Constituição Federal¹³ assinala que o Estado assume o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento, ou seja, confere ao Estado o Poder de Polícia¹⁴ para limitar a atividade do particular, uma vez que à iniciativa privada é assegurada a preferência para exploração das atividades econômicas, tornando a atuação estatal excepcional.

A função reguladora do Estado relativiza o ideal liberal de Estado mínimo, conciliando um método que não implica em um denso intervencionismo estatal. Conforme Clarck et. al (2009) trata-se de um deslocamento de atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas. É aquilo que os autores denominaram neoliberalismo¹⁵ de regulação, pois a Reforma do Estado extinguiu monopólios e privatizou, mas sem a retração do aparelho estatal a ponto de se falar que ressurgiu o Estado mínimo.

Para Anselmo (2002), a criação das agências reguladoras foi resultado da necessidade do Estado exercer influência na organização das relações econômicas.

O discurso da criação das agências é o cumprimento do poder estatal de proteger e proporcionar as garantias constitucionais, através de mecanismos de efetivação de políticas públicas exercidas por pessoas jurídicas de direito público que possuam maior contato com o conhecimento técnico dos serviços a serem fornecidos.

¹³Constituição Federal - Artigo 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

¹⁴ Conforme Di Pietro (2001, p. 110) "pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público."

¹⁵ De acordo com Moraes (2002) "O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. Dela só podem resultar distorções naqueles três eixos mencionados (riqueza, eficiência, justiça). Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público (as regulações legais) ou sustentar suas atividades (a taxação), inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes".

O modelo de agência reguladora aplicada no Brasil é baseado no modelo norte-americano, no qual segundo Cavalcanti (2000) é preservada a independência em relação ao Poder Executivo, como forma de tornar as agências reguladoras isentas de pressões políticas. São investidas de autonomia, inclusive financeira, pois são dotadas de verbas próprias. Destaque-se que a criação de agências é atributo permitido à União, Estados e Municípios.

O modelo adotado, embora confira poder de fiscalização pelo Estado, atribui às agências reguladoras autonomia técnica, gerencial, orçamentária das quais os procedimentos de utilização são objetos de regulação pelo próprio ente. Os ditames da Constituição Federal de 1988 não permitem que o Executivo assumira esta função. Coimbra (2000, p.1) alerta para o fato de que,

O Estado regulador brasileiro originalmente foi marcado pelo pensamento autoritário, centralizado no Estado, como modelo de organização da economia, na Era Vargas. Diferentemente dos casos norte-americano e europeu, em que, na passagem do Estado liberal para o Estado regulador, houve uma disputa ampla de grupos sociais que resultou numa forma particular de organização da burocracia estatal, no Brasil não houve propriamente conflito social. Aqui, luta de poder se restringiu aos grupos dominantes com acesso aos canais de circulação de poder político e controle da máquina estatal. De fato, a formação da burocracia estatal brasileira e a expansão do processo de criação de empresas estatais estiveram diretamente associadas a uma relação de subordinação, ou de aliança, dos tecnocratas com a burguesia representante do capitalismo local e multinacional.

Na esteira deste pensamento, o desenvolvimento do Estado Regulador resulta de um processo político-econômico, sem participação popular, primeiramente porque originado e regido por um regime autoritário cujo surgimento foi alheio às reivindicações públicas.

Coimbra (2000) ainda lembra que o governo Luiz Inácio da Silva – Lula procurou contestar e criticar o modelo de burocracia estatal criado no governo Fernando Henrique Cardoso quanto às agências reguladoras chegando a afirmar que o Brasil havia sido terceirizado e que as agências mandavam no país.

Os resultados mais concretos dessas manifestações foram dois anteprojetos de lei do Poder Executivo submetidos à consulta pública pela Casa Civil da Presidência da República e, posteriormente, transformados em projeto de lei enviado ao Congresso (Projeto de Lei n. 3.337/2004 do Poder Executivo). O projeto

visa alterar o modelo de agências reguladoras com um mecanismo de subordinação das decisões ao Presidente da República.

A Emenda Constitucional 19/1998, dispôs sobre a eficiência na organização e ação da administração pública e estabelece que mecanismos de participação pública devem ser previstos no processo e em procedimentos administrativos, elaborados e controlados pelas Agências Reguladoras. Ao Governo Federal cabe apontar os objetivos e metas por meio de contratos de gestão e a função das agências é a de promover o desenvolvimento tecnológico e econômico em setores da economia brasileira.

Percebe-se nestas determinações as características do Estado Regulador pautado em um modelo governamental que se situa entre intervencionista e liberal, adequando-se aos caminhos que o mundo começou a trilhar no fim dos anos 1980, e seguindo a tendência desestatizadora da década de 1990. Como já visto, nesta época houve a retirada ou redução do Estado de alguns setores, deixando para a iniciativa privada atuar, subsidiariamente, na exploração de alguns serviços e atividades.

Com estas modificações na estrutura do Estado, verifica-se no Brasil concessão à iniciativa privada, ainda que a titularidade do serviço continue a ser responsabilidade do setor público. Desta forma, o governo brasileiro está tentando promover uma existência harmônica entre setores público e privado, na execução de serviços que, antes, eram providos pelo monopólio do Estado.

Portanto, verifica-se que a descentralização é representada por duas vertentes: a criação das agências reguladoras e a institucionalização de políticas públicas praticadas por outros entes e não pelo Estado, fazendo surgir um novo espaço público que remanesce de uma política de democratização e redefinição de papel estatal.

Neste processo a participação da sociedade civil e dos particulares torna-se essencial para a execução das políticas públicas criando espaços públicos deliberativos que visam atender os interesses transindividuais¹⁶, através dos mecanismos que o Estado lhe estabelece.

¹⁶ De acordo com a definição de Moraes (1996) direitos transindividuais são direitos que atingem toda a coletividade. São direitos que se referem a categorias inteiras de indivíduos e exigem uma intervenção ativa, não somente uma negação, um impedimento de violação - exigem uma atividade. Exemplo saúde, educação, consumo, transportes, alimentação, poluição, publicidade, e muitas outras.

1.4 O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL – ESFERA PÚBLICA

Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública tornam-se centrais quando se institui e disciplina-se a parceria entre governo e outras entidades para a regulação da vida coletiva. A partir da década de 1990 a atuação do Estado brasileiro tem-se pautado pela tripartição para a sua atuação perante a coletividade, sendo o primeiro setor o Governo, o segundo setor a Empresa e o terceiro setor a Sociedade Civil.

Dagnino (2002, p. 13) aponta que “o cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 1980.” Tem havido desde esta época, uma revitalização da sociedade civil pelo aumento do associativismo somado à emergência de movimentos sociais organizados, à reorganização partidária e a outros fenômenos que se qualificam como fomentadores de debate sobre a natureza da democratização.

Esse caráter associativo, autônomo e tensionador que reveste a sociedade civil impõe a segmentos desta sociedade a legitimidade na apresentação, problematização e representação de demandas e interesses sociais. Costa (2002) afirma que o conceito de sociedade civil foi assumido no estatuto teórico da obra de Hegel¹⁷ nas determinações da esfera social que emerge com o advento da era moderna e que se situa entre as famílias e o Estado, compondo um sistema que mantém o aparato jurídico e administrativo destinados a regular o mercado e assegurar a manutenção da ordem social.

¹⁷ Conforme Dicionário de Política de Bobbio (1998, p. 1208) em Hegel “a Sociedade civil não é mais a família, que é uma sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda o Estado, que a forma mais ampla de eticidade e, como tal, resume em si e supera, negando-as e sublimando-as, as formas precedentes da sociabilidade humana. A Sociedade civil coloca-se entre a forma primitiva e a forma definitiva do espírito objetivo e representa, para Hegel, o momento no qual a unidade familiar, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer as próprias necessidades mediante o trabalho, se dissolve nas classes sociais (sistema das necessidades). É então que a luta de classes acha uma primeira mediação na solução pacífica dos conflitos através da instauração da lei e da sua aplicação (administração da justiça). É então, enfim, que os interesses comuns encontram uma primeira regulamentação meramente externa na atividade da administração pública e na constituição das corporações profissionais (política e corporação). Para fazer compreender que a Sociedade civil possui algumas características do Estado, mas não é ainda Estado, Hegel define-a como “Estado externo” ou “Estado do Intelecto”. O que falta à Sociedade civil para ser um Estado é a característica da organicidade.”

Habermans (1997) faz uma recuperação do conceito de sociedade civil reconhecendo que sua atribuição não está mais centrada na esfera econômica ou no sistema de necessidades que Marx e Hegel afirmavam¹⁸ mas sim em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que se caracterizam por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 99).

Esta visão habermasiana confere melhor entendimento para o Estado criar as Agências Reguladoras como forma de melhor atender a coletividade. Valendo-se da parceria com a sociedade civil, pois segundo Avritzer (2000, p. 78) foi criada uma interação entre Estado e sociedade civil que abriu espaço para os indivíduos interagirem uns com os outros, debaterem as decisões tomadas pelas autoridades políticas e discutirem o conteúdo moral das diferentes relações existentes na esfera pública.

Da mesma forma, Avritzer (2000) releva que esta interação permite a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas, prevalecendo o melhor argumento. Forma-se assim na esfera pública uma ampliação do domínio público, desde que se discutem problemas e questões pautadas na argumentação racional de caráter público. Neste sentido, pode-se acrescentar ao conceito habermasiano que a esfera pública é um espaço igualitário não apenas porque permite a livre participação, mas também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas ao âmbito do espaço privado.

A relação entre Estado e sociedade para Gramsci confere uma concepção mais ampliada do que seria o próprio Estado, interpretando-o como um ente que a tudo envolve, sendo composto pela sociedade política¹⁹ e pela sociedade civil²⁰. Em

¹⁸. Marx e Engels consideram que “através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado de fora da sociedade civil: mas este Estado não é mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. Nesta perspectiva, a sociedade civil é a esfera por excelência da dominação e exploração, e, portanto, isenta de uma eticidade propulsora da liberdade e igualdade. (MARX; ENGELS, 1989, p. 97).

¹⁹ Gramsci (2002, p. 271) considera que no interior da superestrutura, a sociedade política aparece conceitualmente em oposição à sociedade civil. Para a sociedade política corresponderiam as funções de dominação ou de comando sobre as classes subordinadas. Ela é constituída pelos aparelhos de coerção do Estado, tais como o poder judiciário, as forças policiais e militares, o sistema carcerário etc. Na teoria marxista clássica, a sociedade política identificar-se-ia ao Estado, concebido como “a violência organizada e concentrada da classe dominante.” Para Gramsci, a sociedade política reúne as atividades da superestrutura destinadas a manter pela força a ordem social e econômica estabelecida. O acionamento da sociedade política, de um modo geral, se dá em duas situações. Em primeiro lugar, quando as classes subalternas, recusando o consenso sobre o qual está assentado o poder dirigente da classe fundamental, são controladas por meio da coação “legal”,

suas palavras, Estado corresponde a “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encouraçada na coerção” (GRAMSCI, 2002, p.244)

Melhor explicando, para Gramsci o Estado corresponde a um campo de força formado por organismos que elaboram e difundem ideologias, situando-se como o lugar do consenso e da hegemonia²¹. Este organismo seria composto por representantes da sociedade civil e política. Rompe assim com a proposição humanista e tradicional até então atribuída ao Estado, dando-lhe um novo enfoque conceitual,

...o conceito de Estado, ordinariamente entendido como a sociedade política (ou ditadura ou aparelho coercitivo para adaptar as massas populares ao tipo de produção e à economia de uma dada época), e não o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou hegemonia que um grupo social exerce sobre a sociedade nacional inteira, por meio de organizações pretensamente privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas) (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 36).

em segundo lugar, nos períodos de crise orgânica, nos quais a classe dirigente perde o controle da sociedade civil, são marcados pelo predomínio temporário da sociedade política, com vistas a assegurar a dominação da classe fundamental. Neste contexto, Gramsci (2002) concebe a sociedade política como uma extensão da sociedade civil. Para ele, o momento político-militar consolida a direção econômica e ideológica de uma classe social. De acordo com o grau de vinculação à sociedade civil, a sociedade política poderá assumir muitas formas. Quando ela ganha autonomia em relação à sociedade civil, tem-se uma ditadura. Quando ela depende da sociedade civil, pode-se falar de uma hegemonia política, exercida pela classe social que dirige politicamente a coerção. Tanto num caso como no outro, a sociedade política apóia-se no aparelho de Estado, mas não se confunde com ele, pois a concepção clássica do "Estado guardião", da época liberal, é rejeitada por Gramsci. Segundo ele, tal concepção é uma reminiscência da época na qual o Estado não exercia funções econômicas e ideológicas diretas, mas se restringia a garantir a ordem pública e o respeito às leis. (MAGRONE, 2006).

²⁰ No texto *Passato e Presente*, Gramsci (2002) assevera que o conceito de sociedade civil configura e identifica hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade. Ou, como se expressa o Prof. Menelick, há uma separação bem nítida entre a sociedade civil (esfera privada) e a sociedade política (esfera pública). "A sociedade civil é o terreno dos Direitos naturais, onde todos, por nascimento, a integram, onde todos são livres, iguais e proprietários. No entanto, nem todos são membros da sociedade política. (...) O privado é visto como egoísmo e o público como estatal" (CARVALHO NETTO, 2001, p. 16). Para Karl Marx, a sociedade civil é tão somente o conjunto de relações econômicas constitutivas da base material, conforme assevera Bobbio (1987:p.40).

²¹ Hegemonia no sentido etimológico direto significa liderança, no entanto Gramsci desenvolveu um significado mais preciso direcionado para designar um tipo particular de dominação. Assim, para Gramsci hegemonia é dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. Por exemplo, na sociedade capitalista, a burguesia detém a hegemonia mediante a produção de uma ideologia que apresenta a ordem social vigente, e sua forma de governo em particular, a democracia, que mesmo não sendo perfeita é a melhor organização social possível. Quanto mais difundida a ideologia, tanto mais sólida a hegemonia e tanto menos necessidade do uso de violência explícita. Gramsci designa o “aparelho da hegemonia de uma classe, em suas múltiplas articulações e sub-sistemas: o aparelho escolar (da escola primária à universidade), aparelho cultural e editorial (das bibliotecas aos museus), organização da informação (jornais, diários, revista), sem esquecer a Igreja, o quadro de vida e até o nome das ruas” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 36)

Buci-Glucksmann (1980) comenta que no pensamento gramsciano o Estado é conceituado em sentido amplo, compreendido como dínamo da vida coletiva que estabelece uma relação dialética com a sociedade civil. Nesta proposição, há a idéia do “Estado ampliado”, em que se destaca analiticamente duas esferas em seu interior: o Estado em sentido estrito, que se identifica com o governo e seu aparelho coercitivo (sociedade política - Estado-coerção, entendida como os aparelhos repressivos, o local da violência e da repressão), e o Estado em sentido ampliado, que é composto pelo conjunto de meios de direção intelectual e moral, isto é, pelos aparelhos hegemônicos. (sociedade civil - ambiente formado pelos organismos que elaboram e difundem ideologias - lugar do consenso e da hegemonia).

É nesta visão gramsciana que se poderia definir uma relação mais estreita entre Estado e sociedade civil, sem, contudo, perder os resquícios de Estado como ente político.

Este arcabouço teórico de sociedade civil e esfera pública dá melhor entendimento da promulgação da Lei 9.790/1999²² que dispôs sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituiu e disciplinou a parceria entre governo e outras entidades civis, criando, assim, a tripartição das relações sociais.

Segundo Caubet (2004) o objetivo da lei era criar uma esfera pública social que promovesse parcerias entre Estado e sociedade civil para execução das ações e políticas públicas, admitindo que as pessoas jurídicas sejam investidas desta qualidade, desde que não tenham fins lucrativos e tenham os objetivos sociais elencados no artigo 3º²³ da Lei 9.790/99.

²² Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

²³ Artigo 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e

Com a edição da Lei 9.790/99, o Estado institucionaliza a parceria com a sociedade civil para que suas ações políticas possam ser concretizadas na esfera privada cooperando com o Estado.

Observa-se que a Lei n. 9.790/99 apresenta em seus dispositivos mais uma forma de descentralizar ou transferir funções do Estado a entidades privadas em uma tentativa de colaboração participativa na busca do bem estar da população, ainda que impondo certas regras para esta “sociedade civil”.

O que resta bem claro é que não há extinção do poder estatal, mas uma adequação, o Estado passa a ser coadjuvante à sociedade civil, ao mesmo tempo em que esta assume o papel principal na execução das políticas públicas.

É o caso da Lei n. 9.433/97 que foi criada sob o discurso de política participativa conclama a sociedade civil organizada, atuar de forma articulada e integrada com o Estado e ainda faz prevalecer aquelas “sociedades parciais”, sob a perspectiva de no Brasil, prevalecer o Estado Federativo.

1.5 ESTRUTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Levando em consideração o modelo de atuação de Estado e o momento histórico em que foi formulada a Lei 9.433/97, dois momentos já abordados nos itens anteriores, a estrutura da Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei Federal n. 9.433/97,²⁴, possui características peculiares de uma descentralizante e, no discurso legal, participativa.

conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

²⁴ De acordo com Pompeu (2006, p. 149), “o regime de águas públicas no Brasil teve duas fases distintas: a primeira, anterior à Constituição do Império de 1824; a segunda, posterior a ela”. A afirmação do autor decorre do fato de que antes da Constituição Federal de 1824, os rios navegáveis pertenciam aos direitos reais conforme as Ordenações Filipinas, L. II, Tít. 26, §8º e a utilização destes rios dependiam da autorização régia, o que causava constantes revoltas da sociedade. Por esta razão foi expedido Alvará em 27 de novembro de 1804 permitindo a livre derivação das águas dos rios e ribeiros por povoações ou particulares, através de canais ou levadas, para regar as terras ou esgotar quando inundadas. Com a Constituição Federal de 1824, os direitos reais transferiram-se para o domínio nacional, mas o Alvará continuou vigente até 1934. De acordo com Braga; Flecha; Pena e Kelman (2006), a primeira regulamentação legal específica voltada a proteção às águas apareceu no Código Penal de 1890 para aquele que corrompesse ou conspurcasse a água potável de uso comum ou particular. A Constituição Federal de 1889 limitou-se a regular sobre a navegação.

Além da descentralização às unidades e órgãos públicos, o Estado transfere parte da responsabilidade na implantação de políticas públicas e gestão à sociedade civil e usuários, sob a justificativa do legislador de buscar por mecanismos que previnam danos irreversíveis ou de difícil reversão ao meio ambiente, viabilizando, contudo, que não haja comprometimento das necessidades humanas, em uma estrutura de participação de todos os envolvidos.

Trata-se de uma gestão descentralizada dos recursos hídricos, com a participação da comunidade, usuários e do Poder Público, sendo esta política participativa e integradora um dos princípios basilares da Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre os elencados no artigo 1º, VI da respectiva lei.

A descentralização das políticas públicas que envolvem os recursos naturais tornou-se uma “moda do nosso tempo”, muitas vezes encorajado por organizações internacionais como o Banco Mundial aos países em desenvolvimento, como meio de reduzir a corrupção dos governos, aproveitar o conhecimento local por pessoas da mesma região, fortalecer a democracia e tornar desonerar o governo, como destaca Brannstrom (2005, p; 214),

Decentralisation 'has quietly become a fashion of our time' because it is seen as a means to trim power from corrupt central governments, encourage use of local knowledge, deepen democracy and make government less costly (Manor, 1999: 1). Multilateral organizations such as the World Bank often encourage or require decentralised governance of healthcare, education and natural-resource management in developing countries. The belief that 'greater participation in public decision-making is a positive good in itself or that it can improve efficiency, equity, development, and resource management' supports decentralised governance (Agrawal and Ribot, 1999: 475). Decentralised governance has become extremely popular for forests, wildlife and water in several developing countries (Alexander and McGregor, 2000; Gray, 2002; Guerrero, 2000; Kaimowitz et al., 1998; Kull, 2002; Larson, 2002; Logan and Mosley, 2002; Ribot, 2002; Sekhar, 2000).

A tendência de descentralização de políticas públicas de recursos naturais não é um modelo adotado isoladamente pelo Brasil, mas uma estratégia adotada

A conjuntura econômica do início do século passado incentivava o fortalecimento do setor industrial, tornando necessária maior demanda de produção de energia elétrica. Neste contexto foi aprovado o Código de Águas Brasileiro através do Decreto 24.643 em 10 de Julho de 1934, motivo pelo qual as regulamentações e voltavam ao aproveitamento do potencial hidráulico para produção de energia elétrica. Contudo, o Código de Águas estabeleceu um regime jurídico de utilização e propriedade da água no Brasil, fixando limitações de interesse público. A Constituição Federal promulgada em 1934 recepcionou os termos do Código de Águas. Com a Constituição de 1988, que publicizou as águas modificou a titularidade prevista no Código de águas. Com o advento da Lei 9.433/97, permanece vigente as disposição do Código de águas, naquilo que não se torna incompatível da nova regulamentação, da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002.

para conciliar os interesses econômicos e políticos e permitir a participação democrática. Porém, a estrutura adotada requer a capacidade de governos, empresas e sociedade civil organizada atuarem de forma articulada e integrada.

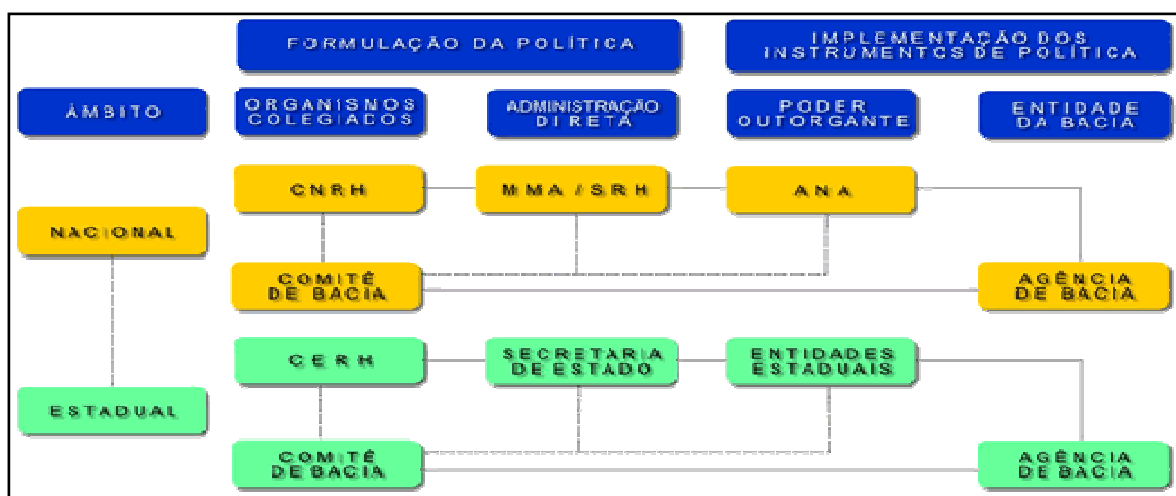
Os objetivos da PNRH, de acordo com a própria lei (artigo 2º) são:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Os instrumentos de política pública, de acordo com o artigo 5º da mesma lei são:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

Para a execução destas políticas foi necessária a criação dos órgãos descentralizados como pressuposto para o início das implementações das políticas públicas. Para a efetiva atuação, a lei determinou aos entes nacionais e estaduais, as funções de agentes executivos, conforme pode ser observado no Quadro 1.



Quadro 1 - Fluxograma

Fonte: SUDERHSA (2009)

No Quadro o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é representado pela sigla CNRH; o Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos pela

sigla MMA/SRH; a Agência Nacional de Águas, pela sigla ANA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, pela sigla CERH.

O fluxograma apresenta a composição do que é chamado de Sistema Nacional de Recursos Hídricos – SNRH que representa os órgãos criados que possuem âmbito federal e estadual. Como ressalta Milaré (2001) trata-se de um sistema nacional, unificador de políticas, e não federal porque é integrado por órgãos dos três níveis do poder, pelos Conselhos Estaduais e pelos Comitês de Bacia, federais e estaduais.

O Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH no Estado do Paraná é composto por: Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH; Comitê de Bacia Hidrográfica; Agências de Bacia Hidrográfica; Secretaria de Estado e Meio Ambiente - SEMA e Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA.

O SNRH, regulado no artigo 32 e 33 da Lei 9.433/97, tem como objetivos: I - coordenar a gestão integrada das águas; II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Este órgão deverá ser integrado pelo: I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH; II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III - os Comitês de Bacia Hidrográfica; IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; V - as Agências de Água, que no âmbito federal se trata da ANA – Agência Nacional de Águas.

O CNRH referenciado no artigo 33, I da Lei 9.433/97 é composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; representantes dos usuários dos recursos hídricos; representantes das organizações civis de recursos hídricos. Dentre os membros, o número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

A competência do CNRH é promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores

usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

O CNRH é gerido por um Presidente, que é o ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; um Secretário Executivo, que é o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

Como demonstra o fluxograma representado pelo Quadro 1, tanto os Conselhos Nacionais e Estaduais deverão contar com a atuação e formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica que é a unidade político-administrativa criada para implementar as políticas, tais como da cobrança pelo uso da água. É dentro destes institutos que será iniciada a execução efetiva de cada política.

De acordo com o Capítulo III, artigos 37 e seguintes da Lei 9.433/97, os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação, a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas, cuja competência na área e atuação será promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as

providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Entenda-se a Bacia Hidrográfica²⁵ como “área geográfica dotada de determinada inclinação em virtude da qual todas as águas se dirigem, direta ou indiretamente, a um corpo central de água”, como ensina Pompeu (2006), ou, como transcreve Machado (2009, p. 455) do Glossário de termos hidrogeológicos é “área de drenagem de um curso de água ou lago”. A adoção da bacia hidrográfica como unidade compartimentada para delimitar a competência de atuação, foi uma inovação da Constituição Federal de 1988. Como informa Antunes (2005, p. 667) “os rios foram compreendidos a partir do conceito de bacia hidrográfica e não como um elemento geográfico isolado” e tal definição é fundamental para que os problemas dos recursos hídricos sejam enfrentados levando em conta os aspectos geográficos e permita que se adote um padrão ambientalmente aceitável.

Ressalta Milaré (2001) que há possibilidade da administração dos recursos hídricos por bacias hidrográficas permitir remover as causas e não somente os efeitos, evitando as distorções quantitativas e qualitativas que o estudo fragmentado do curso de águas pode causar. No entanto, como ressalta Machado (2009) a falta de definição da bacia hidrográfica pela Lei 9.433/97, e determinação das áreas de atuação tratadas pelo artigo 37 da Lei 9.433/97, pode causar alguns conflitos de competência entre União e Estados, tendo em vista que uma mesma bacia pode ser composta por um curso de água principal que é, e cursos tributários estaduais. Embora acertada a determinação de limitar a área de atuação considerando a bacia

²⁵ Como informa Pompeu (2006), a gestão por bacia hidrográfica teve como modelo clássico a *Tennessee Nalley Authority (TVA)*, criada na Década de 30. A experiência americana influenciou vários países, inclusive o Brasil que na Constituição de 1946 determinou que fosse traçado e executado um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes, o que abrange mais de uma unidade federativa, compondo uma administração voltada à área da bacia. No entanto, o maior destaque da definição da bacia hidrográfica como unidade político-administrativa originou-se da Lei Francesa 64-1.245 de 16 de dezembro de 1964, modelo seguido pelo Brasil.

hidrográfica, a lei, para evitar interpretações discrepantes deveria ter definido para os efeitos da Lei 9.433/97 o que seria bacia hidrográfica.

Na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica consta que ele será dirigido por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros, representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

As Agências de Água prevista no artigo 41 da Lei 9.433/97 exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica estando condicionada à autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

A criação de uma Agência de Água é condicionada à prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação. As competências que a lei lhe atribui são:

- manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;
- manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
- gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação; celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

- promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
- propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes, os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos e o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A Secretaria Executiva do CNRH será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

Além dos órgãos supra mencionados, compostos por agentes públicos e representantes de entidades privadas, a lei ainda regula as competências da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de prestar apoio administrativo, técnico e financeiro; coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho; instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos e elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Na esfera estadual no Estado do Paraná, essencialmente foi reiterado o texto da lei federal no que diz respeito às estruturas do sistema, alterando, eminentemente a restrição territorial das competências. De acordo com o artigo 32 da referida Lei o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGR/PR tem os objetivos de coordenar a gestão integrada das águas, arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos - PERH/PR; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e dos ecossistemas

aquáticos do Estado; promover a cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos.

Deve ser composta de órgão deliberativo e normativo central do Sistema: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR; órgão executivo gestor e coordenador central do Sistema (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos); órgãos regionais e setoriais deliberativos e normativos de bacia hidrográfica do Estado: os Comitês de Bacia Hidrográfica; unidades executivas descentralizadas como as Agências de Água e os consórcios e associações a elas equiparadas, nos termos desta lei.

A criação de Agências de Água é uma faculdade tratada no §1º do mesmo artigo. Na condição de agências, e seguindo a política de descentralização, será constituída com personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo direito administrativo, civil ou comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais ou setoriais, mediante autorização, em lei, ao Poder Executivo, que aprovará, por Decreto.

A Lei Estadual ainda faculta a criação de consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, equiparando-os às Agências de Água, para os efeitos desta lei, as legalmente constituídas, aos quais poderão ser delegados, por ato do CERH/PR, de que trata esta lei, o exercício das funções, competências e atribuições inerentes às unidades executivas descentralizadas.

As agências e entes a ela equiparadas, a que se refere o dispositivo legal mencionado, deverão prestar apoio aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e responder pelo planejamento e pela formulação do Plano de Bacia Hidrográfica, bem como pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive pela cobrança dos direitos de uso dos recursos hídricos na sua área de atuação.

A proposta de criação de consórcio ou associação intermunicipal de bacia hidrográfica ou de associação regional, local ou setorial de usuários de recursos hídricos, deverá ser proposta mediante iniciativa de usuários de recursos hídricos, submetida à aprovação formal do CERH/PR e anterior constituição do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, por ato próprio do Governador.

O CERH/PR é composto por representantes de instituições do Poder Executivo Estadual, com atuação relevante nas questões de meio ambiente,

recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; representantes da Assembléia Legislativa Estadual; representantes dos Municípios; representantes de entidades da sociedade civil relacionadas com recursos hídricos; representantes de usuários de recursos hídricos.

A indicação dos representantes da Assembléia Legislativa Estadual, dos Municípios, das entidades da sociedade civil e usuários será efetuada pelos respectivos segmentos, garantida a participação deliberativa a todos os membros do CERH/PR, devendo a designação representativa, a organização administrativa e o funcionamento do CERH/PR serem estabelecidos em Decreto do Governador.

A constituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica possui a mesma redação da Lei Federal.

Para aumentar a complexidade do sistema há mais uma unidade política com poderes de administração sobre os recursos hídricos: os municípios existentes em cada Estado, aumentando a quantidade de competências concorrentes, gerando conflitos e confusões entre as atribuições que cabem a cada ente municipal, tornando um desafio a adequação do grau de autonomia com mecanismos que conciliem competição e cooperação, ambos necessários ao desenvolvimento.

O Estado do Paraná possui 16 bacias hidrográficas e, apenas 5 Comitês de Bacia Hidrográfica foram instalados até o momento, conforme pode ser visualizado na Figura 1 disponibilizada no sítio eletrônico da Suderhsa.

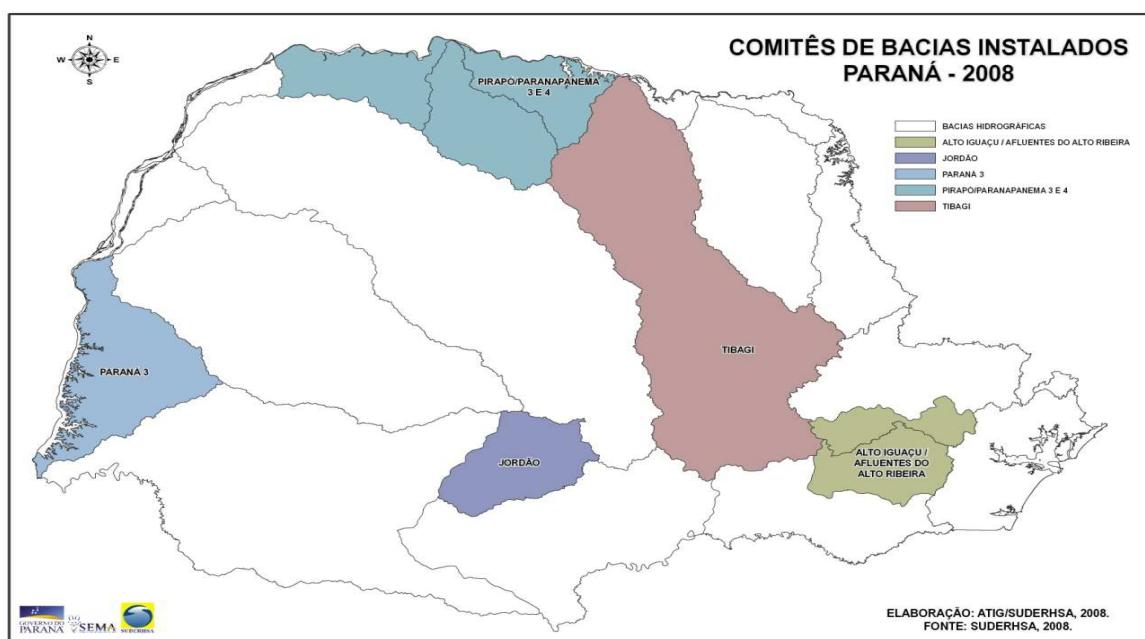


Figura 1 – Comitês de Bacia Hidrográfica instalada no Estado do Paraná
 Fonte: SUDERHSA (2009)

De acordo com o Decreto Estadual 5361/2002, em seu artigo 3º a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos será aplicada a todas as águas de domínio estadual e estendida, também, às águas de domínio da União que drenam o território paranaense, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado, nos termos do parágrafo único do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.726/99, e do artigo 4º da Lei Federal n. 9.433/1997.

O Decreto Estadual 2315/2000, em seu artigo 4º estabelece que as composições dos Comitês de Bacia Hidrográfica terão, em consonância com exigência da ANA, no mínimo, 10 e, no máximo, 40 membros por representantes das instâncias regionais de instituições públicas estaduais com atuação relevante²⁶ nas questões de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável e por representação da União, quando couber; representantes dos municípios; representantes de usuários de recursos hídricos; representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos.

Todo este arcabouço administrativo e jurídico deve relevar as ações sob o enfoque conceitual do valor econômico da água que será exposto no capítulo seguinte.

²⁶ Não há na legislação estadual indicação expressa do que se compreende “atuação relevante” para os fins do Decreto Estadual 2315/2000. A legislação estadual não esclarece os critérios e parâmetros necessários para considerar a atuação de instâncias regionais de instituições públicas estaduais, relevante.

CAPÍTULO 2 O VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA

2.1 RECURSO HÍDRICO TUTELADO

Duas categorias merecem diferenciação e conceituação específica para maior compreensão do tema: água e recursos hídricos. Ora se adota uma e outra expressão, o que pode permitir interpretações equivocadas, tal como se observa quando se institui na Lei Nacional de “Recursos Hídricos” a política pública de cobrança pelo uso da “água”.

Água possui a característica muito mais elementar como essência da vida, tal como a terra, o ar e o fogo. Como essência de sobrevivência humana. Laudelino Freire, citado por Granziera (2001, p. 27), afirma,

[...] a água “é substância líquida, inodora, insípida, encontrada em grande abundância na natureza, em estado líquido nos mares, rios, lagos; em estado sólido, constituindo o gelo e a neve; em estado de vapor visível, na atmosfera, formando a neblina e as nuvens e em estado de vapor invisível sempre no ar”

O costume de considerar a água como um elemento abundante, prejudica visualizar a escassez com que é tratada para lhe atribuir um valor econômico. Isso porque a água é abundante, mas apenas uma proporção ínfima realmente é consumível. Ressalta-se, o que já foi destacado na introdução, de que somente 0,0007% da água doce do planeta é consumível.

Na acepção de Pompeu (2006), é esta proporção que merece regulamentação em face de sua utilidade e escassez, e denomina-se recurso hídrico, pois entende que água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização, sendo o gênero da espécie “recurso hídrico” que seria a água como bem econômico utilitário, passível de uso para tal fim.

Portanto, o recurso hídrico pode ser tratado como água, mas não poderá ocorrer o inverso, por se tratar de uma forma específica de utilização do elemento. A Lei 9.433/97 trata dos recursos hídricos, justamente porque regulamentou a água como um bem econômico.

O sentido utilitário do recurso hídrico já havia sido dado no artigo 2º, §1º., “b” da Lei 8.970/94 às águas superficiais e subterrâneas.

Discorda desta distinção Granziera (2001, p. 30), ressaltando que o Código de Águas não se refere ao termo “recursos hídricos” quando se remete aos usos da água, tampouco a Lei 9.433/97 distinguiu os termos. Por outro lado, destaca que a água é recurso quando “torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso.”

Contudo, a distinção entre os autores acabam por considerar a questão da utilidade. A diferença que na concepção de Pompeu (2006) também é destacado o valor econômico atribuído, que, na verdade, se trata de uma consequência, do interesse e necessidade deste recurso limitado.

A Lei 9.433/97 tutela os recursos hídricos entendido como as águas que possam ser utilizadas e captadas pelos usuários para as mais variadas formas consultivas e poluidoras. Não se refere à regulação das águas de um modo geral, como elemento natural, mas apenas àquela proporção útil e economicamente valorada. A referência ao termo “águas” não fere o conceito da categoria, porque se refere ao gênero da espécie, não havendo razão para ser repudiado a terminologia quando regulada as políticas públicas que envolvam a sua cobrança.

O recurso hídrico investido de valor econômico deve ser gerido por quem detém o seu domínio e titularidade de acordo com a determinação constitucional que os define. A geração de resultados econômicos é administrada pelo ente investido de sua titularidade, sem prejuízo da natureza pública do bem. O debate entre titularidade e natureza do bem no caso dos recursos hídricos, é peculiar e merece análise mais apurada.

2.2 TITULARIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS

Tratando-se de um elemento essencial para a sobrevivência humana, é indiscutível que a água é um bem de uso comum do povo e vital para a sadia qualidade de vida. O interesse público envolvido fez com que na evolução legislativa

sua titularidade fosse retirada do domínio de particulares, como antes fosse admitido e transferido integralmente para a União e Estados-membros.

O Código de Águas - Decreto 24.643/34 classificava as águas como públicas de uso comum ou dominicais, águas comuns e águas particulares, conferindo a propriedade sobre as águas entre União, Estados, Municípios e particulares. À União pertenciam²⁷ as águas marítimas, localizadas nos territórios, limítrofes ou que se estendam entre nações vizinhas, localizadas a 100 quilômetros dos limites internacionais ou que sirvam de limites entre dois ou mais Estados e quando percorram parte dos territórios de dois ou mais Estados. Aos Estados pertenciam²⁸ as limítrofes ou que se estendam entre dois ou mais Municípios. Aos municípios era conferido o domínio dos corpos hídricos localizados exclusivamente dentro do seu território²⁹. Aos particulares cabia o domínio sobre as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que lhes pertencessem³⁰.

As Constituições Federais promulgadas após o Código de Águas transferiu a titularidade das águas somente para os Estados e União. Como resume Ribeiro (2001, p. 37),

No entanto, as Constituições posteriores alteraram o regime dominial das águas. A de 1946 ampliou o domínio do Estado-Membro sobre elas ao dispor, no artigo 35, que se incluem entre os bens do Estado “os lagos e rios em terreno do seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual”. A de 1967, com Emenda Constitucional 1/69, manteve esse mesmo regime, embora com ligeira modificação redacional, ao estatuir que se incluem entre os bens dos Estados “os lagos em terrenos de seu domínio, bem como os rios que neles têm nascente e foz” (artigo 5.) (...) Conclui-se, pois, que houve restrição ao domínio dos Municípios e dos particulares sobre as águas, uma vez que os rios que tiverem nascente e foz no território estadual pertencem ao Estado, pouco importando que isso

²⁷ Artigo 29. As águas públicas de uso comum, bem como o seu álveo, pertencem: I – A União: a) quando marítimas; b) quando situadas no Território do Acre, ou em qualquer outro território que a União venha a adquirir, enquanto o mesmo não se constituir em Estado, ou for incorporado a algum Estado; c) quando servem de limites da República com as nações vizinhas ou se estendam (*sic*) a território estrangeiro; d) quando situadas na zona de 100 quilômetros (*sic*) contigua aos limites da República com estas nações; e) quando sirvam de limites entre dois ou mais Estados; f) quando percorram parte dos territórios de dois ou mais Estados.

²⁸ II – Aos Estados: a) quando sirvam de limites a dois ou mais Municípios; b) quando percorram parte dos territórios de dois ou mais Municípios.

²⁹ III – Aos Municípios: a) quando, exclusivamente, situados em seus territórios, respeitadas as restrições que possam ser impostas pela legislação dos Estados. § 1º Fica limitado o domínio dos Estados e Municípios sobre quaisquer correntes, pela servidão que a União se confere, para o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica, e para navegação; § 2º Fica, ainda, limitado o domínio dos Estados e Municípios pela competência que se confere a União para legislar, de acordo com os Estados, em socorro das zonas periodicamente assoladas pelas secas.

³⁰ Artigo 8º São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.

ocorra nos limites de terras do particular ou do Município, alterando, nesse ponto, o que a respeito dispunha o Código de Águas.

A maior alteração e que rege o ordenamento atual veio com a nova redação da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se, contudo, que a propriedade dos recursos hídricos não é representada por registro público, como ocorre com os particulares. Neste caso, decorrerá de expressa previsão constitucional. A importância em se definir a quem cabe o domínio do corpo hídrico é verificar a legitimidade para administração, regulação e planejamento que envolva o referido bem público.

De acordo com o artigo 20, III da Constituição Federal de 1988, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais pertencem à União.

A referência a qualquer corrente de água estende o domínio da União a qualquer acidente geográfico natural ou artificial.

O artigo 26, I da Constituição Federal define o domínio hídrico dos Estados-membros, nos seguintes termos: “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Significa que o pertencimento de águas aos Estados segue o princípio da exclusão, como alerta Granziera (2001), ou seja, é de natureza residual, porque se tratará daquilo que não pertença à União. Conclui-se que aos Estados pertencerão aqueles cuja nascente e foz, se localizem dentro do seu território.

Com a publicização total dos recursos hídricos, institutos de direito adquirido e de propriedade que poderiam ser invocados por particulares ou Municípios que perderam o domínio das águas que se cruzam e, limitam-se a terrenos que lhe pertencem, estão superados porque o novo texto constitucional revoga e retroage qualquer situação que não convenha ao interesse público. Fernandes; Garrido (2003, p. 39), a respeito prelecionam,

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 20, estabelece que todas as águas são públicas, do domínio da União ou dos estados. No que concerne à repartição das águas superficiais, aquelas que, devido à sua localização, banham mais de um estado ou país são de domínio da União. As demais águas, com exceção daquelas represadas por obras da União,

são de domínio dos estados.(...) em tese, a Constituição Brasileira publicizou todas as águas.

Por outro lado, não obstante a clareza da norma constitucional, a definição do domínio das águas depende de aspectos hidrológicos e geomorfológicos. São critérios técnicos desvinculados do Direito e estreitamente vinculados às ciências da natureza. Ou seja, a definição as limitações físico-geográficas e a qualificação do corpo hídrico provêm de regulamentações administrativas, não dotadas de força legal.

Há questões que devem ser analisadas para se atribuir a titularidade do domínio hídrico: a denominação diferenciada que se atribui ao rio ou corrente de águas quando passa de um Estado para outro, ou o enquadramento que se dá a determinado corpo hídrico.

Quando se atribui a titularidade dos rios que banham mais de um Estado ou atravessa as fronteiras internacionais, não importa se a denominação se modifique, nas linhas de fronteira, porque o corpo hídrico ainda é o mesmo, e não é um aspecto formal ou nominativo que irá retirar a característica física, hidrológica ou geomorfológica que imputa o seu domínio.

Como ressalta Pompeu (2006), seria inaceitável que em virtude de uma interpretação literal do artigo 20, III da Constituição Federal desconsidere para fins de atribuir a titularidade da União, os rios ou correntes que após transporem o Estado ou país mudem de denominação, sob pena de afrontar o princípio constitucional, justamente porque o nome não muda a natureza da coisa, complementando que,

A hidrologia e à geomorfologia cabe dizer qual é a corrente que banha mais de um Estado ou se estende a território estrangeiro, independentemente dos vários nomes que lhe tenham sido dados no passado, por bandeirantes ou outros, de forma desprovida de critério seguro. Com base nessa informação incumbe ao direito classificá-la juridicamente de acordo com os mandamentos constitucionais. (POMPEU, 2006, p. 82)

Na esfera de competência de ações públicas no que diz respeito aos recursos hídricos da forma instituída pela Lei 9.433/97, a formação dos comitês obedecerá às delimitações da bacia hidrográfica. Nas ocasiões em que for constituído Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República, de acordo com o artigo 37, parágrafo único da mesma lei.

Como fundamento da Política Pública sobre recursos hídricos, a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (artigo 1º, V da Lei 9.433/97). Para se definir os limites de atuações e a unidade política competente é necessário estabelecer a titularidade dos rios que o compõem.

Quando a Constituição Federal de 1988 atribui a titularidade das águas entre a União e os Estados-membros, estaria afastando a natureza do recurso hídrico da dos bens ambientais que se trata de bem difuso? Mesmo que permanecesse sendo assegurado o tratamento e relevância na esfera social como um recurso natural, cuja preservação e contenção de uso é de interesse público, a quem este bem, dotado de valor econômico pertenceria? O debate teórico neste aspecto procura conciliar os aspectos e estabelecer as características de um bem público de uso comum como a água, que o próprio ordenamento confere exclusividade de domínio, com as características de um bem difuso.

2.3 O RECURSO HÍDRICO COMO BEM PÚBLICO OU BEM DIFUSO?

O legislador ao definir no artigo 1º, I da Lei 9.433/97, a natureza jurídica da água como um bem de domínio público, não impediu que vários questionamentos sobre a sua natureza ainda fosse debatida.

De acordo com o artigo 98 do Código Civil³¹, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, de modo que todos os outros são particulares³². No artigo posterior são classificados os bens públicos em: de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e

³¹ Segundo Di Pietro (2001, p.529), "o critério da classificação dos bens públicos conforme o Código é o da destinação ou afetação: os da primeira categoria são destinados por lei ou natureza ao uso coletivo; os da segunda, ao uso da ADM, para seus objetivos, os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público para obtenção de renda. Como somente as duas primeiras têm destinação pública, sob o aspecto jurídico, pode-se dizer que há duas modalidades de bens públicos, os do domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial; os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais.

³² Diniz (1998, p. 394) distingue o bem particular dos bens públicos da seguinte forma: "bem particular é pertencente a pessoa natural ou a pessoa jurídica de direito privado" e "bem público é o que tem por titular do seu domínio uma pessoa jurídica de direito público interno, podendo ser federal, se pertencente à União, estadual, se do Estado, ou municipal, se do Município".

praças; bens de uso especial destinados aos serviços e estabelecimentos da administração pública e os dominicais, constituídos por aqueles que compõem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades, estendendo ainda aos que pertencem às pessoas jurídicas de direito público que se tenha dado estrutura de direito privado.

Os bens públicos de uso comum do povo³³, assim como os de uso especial são inalienáveis. Os de uso comum podem tanto ser gratuitos como retribuídos, mediante previsão legal, conforme os termos do artigo 100 e 103 do Código Civil de 2002. No que se refere aos bens de uso comum e os de uso especial, os textos correspondem com o mesmo teor previsto no Código Civil de 1916, vigente à época da promulgação da Lei 9.433/97.

Ao exemplificar os bens de uso comum, como sendo “rios, mares, estradas, ruas e praças”, torna claro que não se trata de um elenco taxativo de bens desta natureza, porém reflete uma incongruência com a Constituição Federal de 1988 que regula os bens ambientais no artigo 225 da Constituição Federal.

A natureza jurídica do bem ambiental, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, quando prevê que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” não é público, embora seja de uso comum. Como ensina Fiorillo (2003, p. 50), “a moderna sociedade de massa dentro de um contexto de tutela de direitos e interesses adaptados às necessidades, principalmente metaindividuais” desencadeou a necessidade de regular bens cuja titularidade é indefinida e indivisível.

O texto constitucional deste dispositivo estabelece que todos são titulares do bem ambiental. Portanto, o bem ambiental é compreendido, constitucionalmente, como os bens de natureza difusa, o que torna inconstitucional os exemplos que correspondem a bens ambientais apontados pelo artigo 99, I do Código Civil.³⁴

³³ Steil (2009), entende como Bens de Uso Comum as coisas móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, podendo ser utilizados, sem exigência de autorização ou permissão por qualquer cidadão do povo, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, pessoas jurídicas ou físicas, públicas ou privadas. Enfim, podemos reputar como Bens Públicos de Uso Comum as praças, estradas, ruas e locais abertos à utilização da coletividade.

³⁴ Fiorillo (2003, p. 54), afirma a respeito que “os exemplos de bens de uso comum do povo mencionados no subsistema civil têm sua definição jurídica especificamente estabelecida em normas constitucionais (arts. 182, 183 e 225) e infraconstitucionais ambientais (rios e mares como recursos ambientais no plano de meio ambiente natural definidos na Lei 9.985/2000; estradas, ruas e praças, como recursos ambientais do meio ambiente artificial definidos nas Leis n. 9.503/97 e 10.257/2001.”

Ocorre que ao se atribuir um valor econômico ao seu uso, bem como investir a titularidade ao domínio, além das demais peculiaridades inerentes ao recurso hídrico, sua natureza passa a ter outras características que diferem da classificação da natureza clássica de bem ambiental.

Na lição de Sirvinkas (2005, p. 53) sobre bens ambientais, “esses bens não pertencem ao Poder Público. Este é apenas gerenciador desses bens, devendo zelar para que eles não falem às presentes e futuras gerações”.

Se os bens ambientais são tratados como bens difusos³⁵ de titularidade transindividual, ou seja, de todos os cidadãos indistintamente, a princípio, o mesmo tratamento seria dado aos recursos hídricos, que conforme o artigo 3º, V da Lei 6.938/81 insere-se como um bem ambiental.

No entanto, quando a titularidade pública é definida pela Constituição Federal, como ocorre com as águas, investindo o domínio a um ou outro ente público (União ou Estado) o bem deixa de ser difuso, relativizando a classificação de sua natureza jurídica? A questão tem provocado debates e na esfera doutrinária implicado diferentes concepções.

Segundo Graf (2001) o enquadramento da água como um bem público, sem afastar sua natureza difusa de bem ambiental, resultou no surgimento de um terceiro gênero de bem, que não se confunde com os bens públicos propriamente ditos, mas tão pouco com os privados. Fiorillo (2003) compartilha da mesma idéia, quando comenta sobre a fragmentação da dicotomia bem público e bem privado, surgida com o advento da Constituição Federal de 1988 e culminada com o advento da Lei Federal 8.078/90³⁶, que em seu artigo 81, parágrafo único, I dispõe sobre a existência de um bem de natureza indivisível pertencente a todos³⁷, de modo que não poderia ser público, muito menos privado, positivando conceitualmente a terceira categoria de bens.

Note-se que a Constituição Federal não apenas determinou que Estados e União gerissem, conservasse ou guardasse às águas, mas atribuiu o domínio e

³⁵ De acordo com Fiorillo (2003, p. 53) “não se pode olvidar, como critério diferenciador, que o bem público tem como titular o Estado (ainda que deva geri-lo em função e em nome da coletividade), ao passo que o bem de natureza difusa repousa sua titularidade no próprio povo.”

³⁶ Código de Defesa do Consumidor - Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

³⁷ Artigo 81, Parágrafo único do CDC. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

propriedade. Como ressalta Steigleder (2004) a Constituição Federal de 1988 alterou a definição dos bens ambientais antes considerado *res nullius* (coisa de ninguém) para *res communes omnium* (coisa comum de todos), ressaltando o interesse público e o surgimento de uma outra categoria de bens. Por outro lado, quando se atribui a natureza difusa, não afasta o gerenciamento concentrado no ente da Administração Pública a quem o ordenamento jurídico atribuir competência.

Neste aspecto, as teorias sobre a classificação dos bens sofrem transformações significativas, em processo de solidificação, principalmente no que diz respeito aos bens ambientais. Como alerta Souza (2009, p. 134),

Tradicionalmente, os bens ambientais, como espécies dos bens difusos, sempre receberam tratamento do regime de direito público, pois foram definidos pelo Código Civil como bens da Administração. Todavia, a nova ordem constitucional deu novo tratamento jurídico a esses bens. Além disso, há uma infinita gama de diplomas legais que tratam, individualmente, dos diversos bens ambientais, de acordo com o aspecto multifacetário que o meio ambiente encerra. Outrossim, percebe-se, pois, com um mínimo de sensibilidade, que não há como se coadunar o conceito de bem público com o conceito de bem difuso, já que ou se alarga demasiadamente a definição de bem de domínio público e, portanto, acaba por descaracterizá-lo, ou então se admite uma transformação no sistema, de forma que os bens de domínio público seriam espécies de um gênero "bens da coletividade, no qual se incluiriam os bens difusos". Esclarece o Professor Celso Fiorillo sobre a importância da criação desta terceira categoria de bem, assim como sua predominância sobre os demais, vejamos: Ao estabelecer a existência de um bem que tem duas características específicas, a saber, ser de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados. Ainda, segundo seus ensinamentos e do Professor Marcelo Abelha Rodrigues, temos que: '... o artigo 225 cuida de bens de natureza difusa e não de bens públicos. Essa conclusão se dá pelo fato de que, como já tivemos oportunidade de mencionar, tanto o bem previsto no artigo 225, quanto aqueles arrolados nos supracitados incisos do artigo 20 da Carta Magna (assim como quaisquer outros que possuam natureza ambiental) eram, até o advento do CDC, encartáveis sob o rótulo comum de bens públicos.(...)Portanto, vislumbramos no nosso ordenamento jurídico a existência de três distintas categorias de bens: público, privado e difuso.' Apontamos também, o entendimento de Álvaro Valery Mirra: "Verifica-se que o meio ambiente teve seu regime jurídico especificado na Constituição Federal como bem de uso comum do povo, o que significa lhe ter sido dada a qualificação jurídica de um bem que pertence à coletividade. O meio ambiente não integra, por via de consequência, o patrimônio do Estado, sendo para este um bem indisponível, cuja preservação se impõe em atenção às necessidades das gerações presentes e futuras. Em matéria de meio ambiente, portanto, o Estado não atua jamais como proprietário desse bem, mas diversamente, como simples administrador de um "patrimônio" que pertence à coletividade no presente, e que deve ser transferido às demais gerações do futuro." Na esteira desse pensamento, destacamos a definição de bem ambiental trazida por Rui Carvalho Piva: Bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto

mediato a relações jurídicas de natureza ambiental [...] Quanto à natureza jurídica do bem ambiental ou dos bens ambientais, como prefere dizer a doutrina brasileira dominante, não há divergências. Trata-se de um bem difuso, um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Diante destas concepções, Souza (2009) entende ser inconstitucional e imprópria a atribuição da natureza jurídica dos recursos hídricos como bem de domínio público como consta no artigo 1º, inciso I, da Lei 9.433/97, tendo em vista que a água se trata de um bem ambiental de natureza difusa. Defende que há distinção precisa entre bem público e bem difuso, e por este motivo, na condição de bem ambiental não poderia possuir proprietário, pois se trata de um bem de uso comum do povo e sua titularidade é indivisível. A autora, não considera, porém, que a titularidade dos Estados e da União também decorre de previsão constitucional.

Deve-se observar que por um lado o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 enquadra o bem ambiental como difuso, o que confere titularidade a todos, sem ressalva a qualquer um dos recursos naturais, e por outro os artigos 20, III e 26, I, desta constituição incluem entre os bens da União e do Estado, os recursos hídricos. Estaria a própria Constituição Federal criando contradições? Fiorillo (2003, p. 56) defende que não há antinomia constitucional, posto que,

Essa conclusão dá-se pelo fato de que tanto o bem previsto no artigo 225 quanto aqueles arrolados nos incisos do artigo 20 e 26 eram, até o advento do Código de Defesa do Consumidor, encartáveis como públicos, já que ao Código Civil cabia a responsabilidade pela classificação dos bens em nosso ordenamento jurídico, e esse diploma somente reconhecia a existência de duas espécies de bens: públicos e os privados. Com isso, quando o artigo 225 passou a preceituar ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, houve clara alusão ao fato de que ele seria encartável no artigo 66, I, do código Civil de 1916, até mesmo porque se utilizava da mesma expressão do referido artigo. Entretanto em 1990, esse inciso foi revogado tacitamente pelo código de defesa do consumidor (artigo 81, parágrafo único, I), já sob o império da nova ordem constitucional, dando origem aos bens difusos. Portanto, após o advento da Constituição Federal de 1988, nosso ordenamento jurídico contempla a existência de três distintas categorias de bens: os públicos, os privados e os difusos.

Dessa forma, tem-se que a Constituição Federal de 1988, ao outorgar o “domínio” de alguns bens a União ou aos Estados, não permite concluir que tenha atribuído a eles titularidade de bens ambientais. Significa dizer tão somente que a União ou Estado (dependendo do bem) será o gestor e administrador dos recursos hídricos, através dos entes descentralizados a quem conferiu competências para

execução das políticas públicas, de forma que toda vez que alguém quiser explorar algum dos aludidos bens deverá estar autorizado pelo respectivo ente federado, porquanto este será o ente responsável pela “administração” do bem e pelo dever de prezar pela sua preservação.

Como ressalta Yoshida (2007, p. 41) “cabe aos entes públicos o gerenciamento desses bens no interesse da própria coletividade, que é titular e beneficiária desses bens”, cujo gerenciamento se dará em um modelo descentralizado e participativo de acordo com a Lei n. 9.433/97.

Uma das características dos bens de uso comum é permitir o acesso a todos ou a uma coletividade anonimamente em igualdade de condições, independente do consentimento específico da Administração, porém não se confunde com o domínio difuso, que atribui a titularidade de todos indistintamente. No caso do usuário das águas que se sujeita a outorga ou a cobrança pelo seu uso, pode ser considerado um titular de direito subjetivo público, criando uma peculiar condição para seu uso. A vinculação com a sua natureza pública de uso comum, no entanto, exige ser administrada pelo próprio ente público a quem a Constituição Federal legitimou competência para administrá-la.

Um aspecto diferenciador apontado por Fiorillo (2003) é a destinação de valores decorrentes de dano causado a um bem ambiental. Revertendo-se a arrecadação para o Estado seria um bem público, e no caso do bem difuso destinasse ao fundo criado pela Lei 7.347/85³⁸ – Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Lei 9.008/95)³⁹ ou a Fundos Estaduais. A reversão dos valores arrecadados na cobrança pelo uso da água, que embora, não seja, necessariamente, um dano, tem o fim de evitá-los ou reduzi-los, sendo revertido para um Fundo de acordo com o artigo 22, §2º da Lei 9.433/97⁴⁰, que dispõe sobre a criação de um fundo para fins de aplicação preferencialmente na própria bacia. No Estado do Paraná está prevista

³⁸ Artigo 13 da Lei 7.347/85 – “Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

³⁹ Artigo 1º - Lei 9.008/95 – “Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD). § 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”

⁴⁰ § 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

pela Lei Estadual 12.726/99, em seu artigo 22 e seguintes, a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR⁴¹.

A atribuição de condições ao uso, não retira a característica de bem de uso comum, e, ao que parece, de bem difuso, de modo que esta peculiaridade nada afeta sua natureza jurídica. A todos ainda cabe o direito de requerer a sua utilização, o seu acesso e principalmente de reclamar e reivindicar atuações estatais e dos agentes promotores de políticas públicas, além de ser legítimo para ingressar em um

⁴¹ Artigo 22 - Fica criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR), de natureza e individualização contábeis, destinado à implantação e ao suporte financeiro de custeio e de investimentos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR), de que trata esta Lei. § 1º - O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) será constituído por recursos das seguintes fontes: I. receitas originárias da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos; II. produto de arrecadação da dívida ativa decorrente de débitos com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos; III. dotações consignadas no Orçamento Geral do Estado e em créditos adicionais; IV. dotações consignadas no Orçamento Geral da União e nos Orçamentos dos Municípios e em seus respectivos créditos adicionais; V. produtos de operações de crédito e de financiamento realizadas pelo Estado em favor do Fundo; VI. resultado de aplicações financeiras de disponibilidades temporárias ou transitórias do Fundo; VII. receitas de convênios, contratos, acordos e ajustes firmados pelo órgão executivo e de coordenação central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR), visando a atender aos objetivos do Fundo; VIII. contribuições, doações e legados, em favor do Fundo, de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, nacionais, estrangeiras e internacionais; IX. quaisquer outras receitas eventuais, vinculadas aos objetivos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR). § 2º - O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) terá como gestor a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na qualidade de órgão executivo e de coordenação central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR) e como agente financeiro instituição financeira oficial, incumbindo-se a Secretaria de Estado da Fazenda da supervisão financeira de ambos. § 3º - O gerenciamento operacional da aplicação de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) rege-se-á por Contrato de Gestão celebrado entre o Estado do Paraná e Unidade Executiva Descentralizada, dentre as referidas no inciso IV e parágrafos 1º e 2º do Artigo 33 desta Lei, submetido à prévia manifestação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e à aprovação formal do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/PR), de que trata esta Lei. § 4º - Os valores arrecadados com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e inscritos como receita do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, respeitando-se o percentual mínimo de 80% (oitenta por cento), à exceção de proposição expressamente aprovada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, sendo os valores arrecadados utilizados para: a. o financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídas no Plano de Bacia Hidrográfica; b. o pagamento de despesas de monitoramento dos corpos de água e de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR). § 5º - A aplicação nas despesas previstas na alínea b do parágrafo anterior deste artigo é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado. § 6º - Os valores creditados em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água, de modo considerado benéfico à coletividade. § 7º - O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) transferirá ao Tesouro Estadual recursos para pagamento de serviço e amortização de dívidas resultantes de operações de crédito e de financiamento contraídas pelo Estado e destinadas ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos, na forma e nas condições a serem regulamentadas, em cada caso, por decreto do Poder Executivo. § 8º - O Poder Executivo, mediante decreto, disciplinará a matéria constante neste artigo, observadas as disposições da Lei Federal No. 4.320, de 17 de março de 1964 e legislação complementar. § 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais, utilizando como recursos as formas previstas no parágrafo primeiro do Artigo 43 da Lei Federal No. 4.320, de 17 de março de 1964, para atender a operacionalização do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR).

dos órgãos membros participativo dos gestores dos atos voltados à implementação de medidas de recuperação e preservação dos recursos hídricos.

O que se pode concluir é que a titularidade dos recursos hídricos, tratada na Constituição Federal de 1988 não confere uma dominialidade clássica que possibilita a União e os Estados disporem dos recursos hídricos. Graf (2001, p. 55), confere à água a qualidade de bem difuso, notoriamente por se tratar de um bem ambiental, pois,

Concluindo, sendo a água um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, não se lhe pode negar a natureza jurídica de bem difuso ambiental. Sua utilização, por este motivo, está condicionada à manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente. Isto, logicamente, não quer significar que todo e qualquer uso implique um desequilíbrio juridicamente relevante, mas configura um limite fundado na sustentabilidade ambiental, que deve ser observado por todos, Poder Público e coletividade.

A água possui peculiaridades normativas que realmente provocam debates em muitos aspectos formais e jurídicos, ante uma normatização realizada com vistas a assegurar uma dominialidade diferenciada, sem retirar-lhe a natureza de bem ambiental e, portanto, de interesse difuso.

Não obstante todos os questionamentos possíveis quanto à sua titularidade, pela lógica e razoabilidade decorrente da análise dos preceitos que antecederam a regulação específica, importante é estabelecer que a sua conservação e preservação continua sendo um direito transindividual, e aos Estados e a União que detém a sua dominialidade impõem-se a administração voltada aos interesses públicos, sendo na verdade os guardiães e responsáveis pela viabilização das políticas públicas, ainda que com a participação dos entes particulares que compõem a estrutura de gerenciamento das bacias.

O caráter difuso de seu uso é reflexo da multiplicidade de uso que a água proporciona aos usuários e consumidores dentro de condições especificadas e reguladas por quem detém a competência e titularidade para impor as normas para captação e utilização dos recursos hídricos.

2.4 OS MÚLTIPLOS USOS DA ÁGUA

Reconhecido que os recursos hídricos são utilizados de várias formas pelos mais diversos usuários, e todas podem comprometer o seu estado atual de conservação, a Lei 9.433/97 regulou políticas públicas de forma não setorial como ocorria com o setor de geração de energia elétrica. O artigo 1º da Lei, dispõe que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos da água. Nos artigos 5º, II e 9º determina que as Políticas Públicas devem considerar o enquadramento diferenciado dos corpos d'água conforme a natureza preponderante do uso, para assegurar qualidade das águas compatível com os usos mais exigentes e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas.

A água pode ser utilizada, por exemplo, para abastecimento urbano e rural, irrigação, piscicultura, indústria, navegação, geração de energia elétrica, lazer e outras atividades. No entanto, as várias formas de utilização dos recursos hídricos implicam em efeitos diferenciados tanto quantitativo como qualitativamente.

Granziera (2001, p. 123) utilizando o pensamento de Goult e Grant classifica a utilização da água da seguinte forma,

- a) pela quantidade apenas derivada de seu curso natural, podendo ser lançada de volta posteriormente;
- b) pela quantidade consumida, quando a mesma se incorpora a um produto ou perde-se na atmosfera e não mais retorna ao corpo hídrico em que foi captada.

Considerando os usos em que a água não é captada, mas utilizada no próprio corpo d'água, ou ainda com o lançamento de dejetos e poluentes, não há uma perda quantitativa, mas qualitativa. Da mesma forma que a captação para incorporar um novo produto retira o recurso natural, sem reposição compensatória.

A partir destes aspectos, Caubet (2004) divide os usos consuntivos e poluentes, conforme exposto no Quadro 2.

Tipos de uso	Uso consuntivo	Uso poluente
Navegação		X
Recreação		X
Geração de energia	X (por evaporação)	O autor assinala que sim e não, o que torna questionável sua classificação, embora destaque que causa deslocamento de população,

		perdas de terras agricultáveis, alteração de regimes hídricos, extinção de espécie da fauna e da flora, indução de atividades sísmicas criação de microclimas e de gases de efeito estufa.
Pesca		X
Agricultura	X (irrigação)	X (agrotóxicos, eutrofização, subda do lençol freático, salinização do solo e da água)
Usos urbanos	X (destaca que a disposição final de efluentes e resíduos sólidos não é consuntivo, mas causa poluição)	X
Industrial	X (Insumos em processo de produção)	X
Controle de cheias	X	
Urbanização		X
Termelétricas a carvão	X	X
Garimpo de Ouro Exploração de areias e cascalhos		X

Quadro 2 = Usos consuntivos e poluentes

Fonte: Caubet (2004, p. 22)

Caubet (2004) explica que os usos consuntivos provocam o desaparecimento da água utilizada, como na incorporação a um produto final ou desaparece nos processos de produção, por evaporação. Da análise percebe-se que os usos consuntivos e poluentes não são conseqüências, nem são interdependentes.

Nos usos consuntivos decorrentes de captações e derivações, quando há retorno, somente parte da água retirada é devolvida às suas fontes. Ainda assim, em outras condições de estado. Nos usos não consuntivos, mesmo que haja captação, a água retorna integralmente para a mesma fonte.

A utilização da água, porém, acarreta modificações qualitativas e quantitativas de seu estado natural, motivo porque existem políticas que pretendem limitar e determinar as condições de seu uso. Ocorre que o uso da água está cercada de problemas ainda não solucionados, essencialmente pelo custo que representam e a ausência de uma consciência e cultura que prima pela preservação ambiental. Como informa Rampazzo (2007, p. 14), em uma civilização que coloca a tecnologia a serviço da economia, os diferentes usos da água geram inúmeros problemas. Exemplifica o uso doméstico da água que somente poderia ser devolvida aos cursos d'água depois de receber tratamento adequado, mas, por razões

econômicas, devido o alto custo deste tratamento, as entidades de fornecimento de água e esgoto “muitas vezes despejam o esgoto sem qualquer tratamento”.

Rampazzo (2007, p. 15) ainda exemplifica o uso pela irrigação brasileira, pois para produzir 1 tonelada de grãos são necessários 1 mil toneladas de água, sem considerar “a sustentabilidade de ecossistemas frágeis como os Cerrados, o Pantanal e a Amazônia”.

Assim, também o setor elétrico causa reassentamento da população e desflorestamento destinada à construção das barragens, inundando solos férteis alterando a biodiversidade causando assoreamento de rios.

Aliás, até a primeira metade do Século XX, o grande usuário no Brasil era o setor de energia elétrica. A partir de 1960, com a intensificação das atividades industriais e da incrementação da agricultura, a exploração da água aumentou de forma significativa. Também aumentou a demanda para atendimento das populações cada vez maiores, e ainda em crescimento desordenado e diferenciado em certas regiões.

No decorrer dos anos de 1980 aflorou com maior clareza o conceito de usuários múltiplos. O reconhecimento desta multiplicidade ensejava regulamentação a fim de evitar conflitos entre os novos usuários, e aplicar medidas de contenção que fossem adequadas às características principais da atividade.

Segundo os apontamentos de Fernandes; Garrido (2003), apresentam-se como principais usos da água: abastecimento urbano; abastecimento industrial; dessedentação de animais; agricultura irrigada; geração de energia elétrica; pesca; piscicultura e aquicultura; navegação; lançamento, diluição e transporte de efluentes; esporte, lazer e turismo, demandas ecológicas.

As características de uso devem definir os critérios para ajustar as condições de uso do recurso hídrico adequando-o de forma a reduzir o potencial poluidor ou compensando em menor ou maior grau os efeitos que a utilização possa causar. Fernandez; Garrido (2003, p. 106) ressaltam a importância de se estabelecer tratamento diferente para cada tipo de usuário, pois,

A igualdade de oportunidade entre os usuários competidores apregoada por este princípio não implica necessariamente que a repartição do uso dos recursos hídricos deva se dar sempre em quotas iguais entre os mesmos. Em verdade, dificilmente em uma mesma bacia tais quotas serão iguais, uma vez que, sendo desiguais entre si, os usuários tendem a ser, no processo de gestão, tratados

adequando-os desigualmente. Constituiria, aliás, flagrante desigualdade, se os desiguais fossem tratados igualmente.

Os aspectos quantitativos e qualitativos considerados para definir as condições de uso da água, são relevantes também para definir critérios e parâmetros para a cobrança do uso da água, destinados a apurar o valor econômico da água atribuído pela Lei 9.433/97, cujos fundamentos passam a ser explanados.

2.5 FUNDAMENTOS DO VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA

Tradicionalmente, como ensina Rosseti (2007) traduz-se o valor econômico de um bem pela utilidade de riquezas produzidas, somente podendo ser avaliada ou medida quando são passíveis de trocas recíprocas ou para o mercado de oferta e procura que são os instrumentos de medida do valor econômico.

O importante é estabelecer os critérios que fizeram da água um bem com valor econômico, há pouco mais de uma década, quando sua essencialidade é tão antiga quanto os seres vivos no planeta.

No que pertine à água, a utilidade é pressuposto inquestionável. A medida de valor baseada em critérios técnicos especificamente regulados por decretos estatais confere parâmetros de medição, e ainda procura de um bem acessível, mas limitado, revela-se perfeitamente valorável economicamente.

Enquanto a água era concebida como um recurso abundante e totalmente acessível não houve preocupação em estabelecer critérios de avaliação ou conter o seu uso indiscriminado. A própria poluição continuamente crescente desde o início da era industrial, não havia sido suficiente para que fosse considerada econômica, justamente porque a o critério da escassez deveria ser reconhecida para tal fim. Fernandes; Garrido (2003, p. 58) a respeito prelecionam,

Sempre que houver abundância de água, nas suas componentes quantitativa e qualitativa, ela pode ser considerada como bem livre, ou seja, sem valor econômico. No entanto, a partir do instante que as demandas por água aumentam relativamente à sua disponibilidade, gerando balanços hídricos desconfortáveis ou críticos, e começa a surgir conflitos entre usuários pelo seu uso, ela passa ser escassa, necessitando, portanto, ser tratada como um bem econômico, dotado de valor. Devido à sua escassez relativa, a água bruta é, de fato, um bem econômico. E como todo bem

econômico, a água tem um valor de uso e um valor de troca, além do que poderá pertencer a proprietários e/ou titulares que disporão do seu uso. O valor de uso da água é caracteristicamente variável, pois depende fundamentalmente da utilidade ou satisfação que os diversos usuários lhe atribuem, pela múltipla capacidade desta em satisfazer suas necessidades. O valor de troca, por outro lado, depende das condições de oferta e demanda, o qual é regulado por preços, que na economia moderna, são expressos em termos monetários.

A Lei 9.433/97 expressamente declarou a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (artigo 1º, II), tornando-se o fundamento das políticas públicas no Brasil, cujo instrumento de efetivação é a cobrança pelo uso da água, mediante a observância do direito fundamental à água e dos princípios da gestão das águas na formação do preço.

Antes da promulgação da referida Lei, na Conferência de Estocolmo de 1972 a Carta Européia da Água do Conselho da Europa, proclamada em Estrasburgo em 06 de maio de 1968, que a água possuía valor, sem deixar claro se havia referência ao caráter econômico ou tão somente social. Como cita Granziera (2001, p. 57), o texto da Carta dispõe,

A água é um patrimônio comum, cujo valor deve ser reconhecido por todos; cada um tem o dever de economizar e de a utilizar com cuidado e a gestão dos recursos hídricos deve inserir-se no âmbito da bacia hidrográfica natural e não das fronteiras administrativas e políticas.

Na Declaração de Dublin resultante da Conferência internacional sobre água e meio ambiente: o desenvolvimento na perspectiva do século 21, realizada entre 26 e 31 de janeiro de 1992, a dúvida sobre o enquadramento da água como bem econômico foi superado diante do exposto reconhecimento de que teria valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico. O Princípio 4, como transcreve Granziera (2001, p. 57), foi estabelecido,

[...] a água tem valor econômico e todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico. De acordo com esse princípio é vital reconhecer como prioritário o direito básico de todo ser humano a ter acesso à água potável e a saneamento, a um preço acessível. No passado, o não-reconhecimento do valor econômico da água conduziu ao seu desperdício e a danos ambientais decorrentes do seu uso. A gestão da água, como bem econômico, é uma importante forma de atingir a eficiência e equidade no seu uso e de promover a sua conservação e proteção.

A Declaração Universal dos Direitos da Água, formulada pela ONU, ocorrida em 22 de março de 1992 – data hoje considerada como Dia Internacional da Água,

reconheceu o seu valor econômico no sexto princípio que assim dispõe: "A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo."

O recurso hídrico como bem dotado de tal valoração passa a ser inserido no contexto econômico também como bem de produção, especialmente em setores industriais. A sua valoração interfere nas decisões gerenciais de custos e benefícios e impõem em larga escala o debate sobre os efeitos de implementação como política pública.

Granziera (2001) já categorizou a água juridicamente como uma coisa ou um bem de valor material, valor este que impõe uma relação jurídica. A medida deste valor é localizada pela satisfação de sua necessidade. Decorre deste aspecto a proibição do direito em considerar a água como material suscetível de valor, impondo para sua utilização, restrições, seja de cunho administrativo, seja de natureza financeira, como é o caso da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O artigo 68 do Código Civil de 1916, vigente à época da Lei de Políticas Nacionais de Recursos Hídricos e reiterado pelo artigo 103 do Código Civil de 2002, já previa a possibilidade de cobrar pela utilização de um bem público. No caso em tela, a cobrança não decorre simplesmente deste preceito autorizador, mas da reconhecida escassez que o torna passível de valoração econômica.

Não obstante o texto da Lei 9.433/97 o valor econômico da água não ultrapassou o aspecto formal, na maior parte do país, devida a ausência de qualquer cobrança para seu uso. O reconhecimento ainda não foi absorvido na prática e em alguns setores e regiões não têm previsão de ocorrer, porque, apesar dos objetivos a que se presta, efeitos de ordem econômica e imediata são invocados como elemento impeditivo ou prejudicial aos usuários e consumidores.

Como ressalta Freitas (2000), as indústrias que jamais pagaram pelo uso da água utilizada na produção sofreriam conseqüências econômicas impossíveis de serem desprezadas, motivo pelo qual o presidente da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo reivindicou em congresso realizado em 27 e 28 de setembro de 1999 que a cobrança fosse instituída em todas as Unidades de Federação, sob pena de serem elevados os custos dos produtos dos Estados que adotassem a cobrança.

De fato, devido à descentralização da política da cobrança aos Estados, e/ou a dependência de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o valor econômico atribuído não se faria de forma isonômica, nem no tempo, tão pouco no seu preço, que seguirá as variáveis econômicas clássicas e as peculiares pertinentes aos recursos hídricos.

Assim como todo bem econômico, o recurso hídrico será valorado de acordo com parâmetros que avaliem as variáveis envolvidas no seu uso. No caso da captação dos recursos hídricos, sucintamente resumido por Pompeu (2006), os parâmetros de valoração, baseiam-se na sua disponibilidade; natureza do corpo hídrico; classe de enquadramento do ponto de vista de derivação ou uso; grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; vazão reservada, captada, extraída ou derivada em seu regime de variação; vazão consumida representada pela diferença entre a captada e a devolvida ao corpo de água; finalidade da captação; sazonalidade; característica e vulnerabilidade dos aquíferos; características físicas, químicas e biológicas da água; localização do usuário na bacia; práticas de racionalização, conservação, recuperação manejo do solo e da água; condições técnicas, econômicas, sociais e ambientais existentes; sustentabilidade econômica da cobrança por parte dos usuários; práticas de reuso.

O preço decorrente do valor econômico é fixado pelos Comitês de Bacia Hidrográfica levando em conta critérios técnicos e operacionais, submetidos à aprovação dos Conselhos a ele estiverem subordinados.

No Estado do Paraná, o Decreto Estadual 5.361/2002, e seu artigo 4º aborda os critérios de avaliação do preço a ser cobrado, nos seguintes termos,

Artigo 4º – Os preços unitários de cobrança deverão ser distintos em função da consideração de diferentes usos e usuários da água, observando-se, para a sua fixação, os critérios, normas e procedimentos gerais aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR e, no que couber, os demais fatores constantes do artigo 20 da Lei Estadual n.º 12.726/99, como também, as disposições do presente Decreto. § 1º – O CERH/PR estabelecerá critérios específicos para a fixação de preços unitários para a cobrança pelo direito de uso de águas subterrâneas, de forma a refletir a importância estratégica atribuída, pelo Governo do Estado, a estes recursos naturais. § 2º – Para os usos de recursos hídricos exercidos por agentes, públicos ou privados, operadores de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, as formas e os limites de repasse dos valores da cobrança para as tarifas de prestação desses serviços serão estabelecidos mediante critérios próprios, definidos pelo órgão público específico, responsável pela regulação da prestação de tais serviços públicos.

Significa que no âmbito estadual os valores também serão definidos em função de diferentes usos e usuários, além dos demais critérios, normas e procedimentos gerais do CERH/PR. No artigo 19 do mesmo dispositivo legal foram definidos os critérios que devem compor a fórmula dos cálculos da cobrança apontada a metodologia para a aferição do valor, nos seguintes termos,

Artigo 19 - O cálculo dos valores a serem cobrados deverá obedecer às seguintes fórmulas, especificadas para os diferentes tipos de usos, conforme discriminados no artigo 13 da Lei Estadual n.º 12.726/99:

I. para derivações ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico, para consumo final, inclusive abastecimento público ou insumo de processo produtivo:

a) captações:

FÓRMULA		
$Vc = Ks * Kr * (Pucp * Vcp + Pucn * Vcn)$		
DESCRIÇÃO DE ELEMENTOS DA FÓRMULA		
Preços	Pucp Pucn Vc	Preço por unidade de água captada preço por unidade de volume de água consumida valor da conta
Quantidades	Vcp Vcn	Volume de água captada Volume de água consumida

b) derivações de água dentro da área territorial de abrangência de um mesmo Comitê de Bacia Hidrográfica:

FÓRMULA		
$Vc = Ks * Kr * (Pudr * Vdr)$		
DESCRIÇÃO DE ELEMENTOS DA FÓRMULA		
Preços	Vc Pudr	valor da conta Preço por unidade de volume de água derivada
Quantidades	Vdr	Volume de água derivada

II. para extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final, inclusive abastecimento público ou insumo de processo produtivo:

FÓRMULA		
$Vc = Ks * Kr * (Puex * Vex + Pucn * Vcn)$		
DESCRIÇÃO DE ELEMENTOS DA FÓRMULA		
Preços	Vc	Valor da conta
	Puex	preço por unidade de água extraída
	Pucn	preço por unidade de volume de água consumida
Quantidades	Vex	Volume de água extraída
	Vcn	Volume de água consumida

III. para lançamento em corpo de água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final:

FÓRMULA		
$Vc = Ks * Kr * (Pudbo5 * Cdbo5 + PuSS * CSS + PuD * CD + Pupa * Cpa)$		
DESCRIÇÃO DE ELEMENTOS DA FÓRMULA		
Preç	Vc	valor da conta

os	Pudbo5	preço por unidade de demanda bioquímica de oxigênio (DBO5) necessária para degradar a matéria orgânica, em R\$/kg.
	PuSS	preço por unidade da carga lançada de Sólidos em Suspensão, em R\$/kg
	PuD	preço por unidade da carga lançada correspondente à diferença entre a demanda química de oxigênio (DQO) e a demanda bioquímica de oxigênio (DBO5), em R\$/kg
	Pupa	preço por unidade da carga lançada de outros parâmetros adicionais (pa), incorporados à fórmula.
Quantidades	Cdbo5	Carga de DBO5 necessária para degradar a matéria orgânica, em kg/unidade de tempo
	CSS	carga lançada de Sólidos em suspensão, em kg/unidade de tempo
	CD	carga lançada correspondente à diferença entre a DQO e a DBO5 do efluente, em kg/unidade de tempo
	Cpa	carga lançada de outros parâmetros adicionais (pa), incorporados à fórmula por solicitação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, mediante aprovação específica do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR

§ 1º - O cálculo dos valores da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos destinados ao aproveitamento de potenciais hidrelétricos observará a regulamentação da legislação federal competente e as normas correspondentes expedidas pela Agência Nacional de Águas – ANA e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

§ 2º – As metodologias de cálculo de valores da cobrança correspondentes aos usos a que se referem os incisos V e VI do artigo 13 da Lei Estadual n.º 12.726/99, serão propostas pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA e submetidas à apreciação e à aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR.

§ 3º – A metodologia de cálculo de valores de cobrança correspondentes à derivação de águas que envolvam territórios sob a gestão de distintos Comitês de Bacia Hidrográfica será detalhada pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA e submetida à apreciação e à aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR, sendo que, para estes casos, para fins de determinação dos valores a serem cobrados, o volume de água derivado deverá ser considerado como uso consumptivo em relação ao território de origem, e ser tratado, no território de destino, de acordo com os seus impactos sobre a disponibilidade de recursos hídricos, sendo cabíveis entendimentos entre os Comitês de Bacia Hidrográfica envolvidos, acerca da repartição dos respectivos montantes arrecadados.

§ 4º – As fórmulas para a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos correspondentes aos usos de captações superficiais e extrações de água em aquíferos subterrâneos poderão conter, além dos elementos descritos nos incisos I e II deste artigo, parcela relativa a volumes reservados, no ato de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, para o atendimento a demandas futuras, correspondentes à diferença entre os quantitativos outorgados e os volumes efetivamente utilizados pelo usuário.

§ 5º - Os volumes reservados, citados no § 4º deste artigo, vinculados a demandas futuras e às correspondentes estimativas de cargas poluidoras e respectivos volumes de diluição, associados aos efluentes que serão

gerados, deverão ser registrados no cadastro de usos e usuários de recursos hídricos e considerados para efeito de simulações e análises sobre pedidos de outorga de direitos de uso.

§ 6º – O coeficiente regional – Kr, constante das fórmulas apresentadas nos incisos I, II e III deste artigo, refere-se à possibilidade de serem estabelecidas diferenciações entre regiões de uma mesma bacia hidrográfica, levando-se em consideração os seguintes fatores, dentre aqueles enunciados no artigo 20 da Lei Estadual n.º 12.726/99: a) a classe preponderante de uso em que esteja enquadrado o corpo de água objeto de utilização, como Fator FI; b) as prioridades regionais e as funções social, econômica e ecológica da água, como Fator FII; c) a disponibilidade e o grau de regularização da oferta hídrica, como Fator FIII; d) as proporcionalidades da vazão outorgada e do uso consumptivo em relação à vazão outorgável, como Fator FIV; e, e) outros fatores, estabelecidos a critério do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR, como Fator FV.

§ 7º – A escala de valores a serem adotados para os fatores FI a FV será estabelecida pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA, na qualidade de órgão executivo e coordenador central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR.

§ 8º – A determinação do coeficiente regional – Kr será definida pela média ponderada dos fatores apresentados nas alíneas do § 6º deste artigo, segundo a fórmula $Kr = \frac{S(Pi \cdot Fi)}{S Pi}$, sendo que os pesos, PI a PV, correspondentes a cada fator, poderão ser sugeridos, pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA, como subsídio à sua definição pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e respectivas Unidades Executivas Descentralizadas – UEDs.

§ 9º – O coeficiente sazonal – Ks, constante das fórmulas apresentadas nos incisos I, II e III deste artigo, refere-se à possibilidade de serem estabelecidos valores de cobrança distintos para diferentes épocas do ano, conforme previsto no inc. V do artigo 20 da Lei Estadual n.º 12.726/99, sendo que seus valores, ou escalas de variação, poderão ser sugeridos, pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA, como subsídios à sua definição pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e respectivas Unidades Executivas Descentralizadas – UEDs.

A metodologia é estritamente técnica e deverá ser aprovada por ato administrativo, sem exigência de tornar-se lei ou decorrente de decisão judicial para sua validade, o que denota necessária participação deliberativa, e amplamente discutida para não caracterizar ato arbitrário ou questionável do ponto de vista matemático e razoável.

Pelas complexas fórmulas é possível concluir que os fatores decisivos para apurar o preço são o volume de água captada, consumida, derivada e em de caso de uso poluidor, a demanda química e bioquímica de oxigênio necessária para degradar a matéria orgânica.

Para definição do valor econômico como todo ato administrativo deve respeitar o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, além de conferir oportunidade de recurso contra qualquer decisão administrativa a respeito.

Tratando-se de preço, impossível que a variação de valores não seja embasada também em dinâmicas econômicas determinadas pela conjuntura. Como ressalta Lanna; Braga (2006, p. 608) "é interessante notar que a famosa lei da oferta e da procura determinará que o preço do recurso aumentará quanto mais próximo do esgotamento ele estiver, pois a oferta estará diminuindo gradualmente".

Sem questionar a inconstitucionalidade que poderia ser invocada por diferentes usuários, residentes em diferentes regiões e Estados do país, submetidos ao princípio fundamental da isonomia, que pretenda confrontar com o interesse público envolvido, os preços levando em conta o contexto em que estiver inserido o usuário e o corpo hídrico de onde as águas serão captadas.

Ressalta-se que o valor pago pela outorga é de mero cunho administrativo para viabilizar autorização para uso do recurso hídrico, e não representa uma contra-prestação remuneratória pelo fornecimento e disponibilização de um bem econômico.

Da mesma forma a cobrança pelo uso da água não permite que altere sua característica inalienável de bem público de uso comum.

O maior objetivo em conferir o caráter econômico à água é o de legitimar sua cobrança como um dos instrumentos de política pública instituída pela Lei 9.433/97 e regulada no Estado do Paraná pela Lei 9.433/97.

2.6 COBRANÇA DO USO DA ÁGUA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Por muitas gerações não distantes da época atual, e na maior parte do mundo a água era tida como um recurso tão disponível como o ar. Não havia a preocupação quanto às regiões do mundo que esta acessibilidade era reduzida, tão pouco havia maior preocupação quanto à sua capacidade de renovação. Com a qualidade de inesgotável, a sociedade atribuía múltiplos usos, especialmente de ordem econômica.

A trajetória histórica da relação entre os cenários sociais e econômicos, resultado da intensificação do mercantilismo⁴² pela descoberta de novas riquezas e novas trocas comerciais, culmina com o desenvolvimento da tecnologia que deu início à Revolução Industrial, trazendo as conseqüências ambientais que hoje a humanidade vivencia. Houve nesta trajetória a predominância do antropocentrismo, atribuído ao individualismo (ideal do Iluminismo⁴³), que prioriza o progresso material em detrimento da degradação e em favor da dominação da natureza. Este enfoque prevalece até o Século XX, quando o Estado organiza-se como promotor da qualidade de vida, intervindo na iniciativa privada para assegurar o interesse coletivo, incluindo aí, a preservação do meio ambiente.

Neste vértice destaca-se a contenção do desgaste dos recursos naturais, em que a sociedade civil, em especial, as empresas inserem-se como atores sociais importantes na implementação de políticas ambientais que amenizem os efeitos de suas próprias ações degradantes, assim como para atender objetivos específicos internos ou exigências externas.

Uma das maiores preocupações atualmente é a de que vários países já sofrem a escassez de água e há previsões de que mais e mais países serão assolados pela seca, cabendo aos brasileiros, mediante este quadro, praticar uma administração eficaz para regulamentação e controle do uso da água. Um dos passos mais importantes nesse sentido foi a aprovação da Lei no 9.433/97 definindo uma série de diretrizes e instrumentos destinados a racionalizar e harmonizar os diversos usos da água, que entre outras medidas estabeleceu instrumentos de cobrança pelo uso da água. Há críticas que defendem que com a atribuição de valor econômico à água criou-se um mercado do recurso hídrico, pela cobrança do seu

⁴² De acordo com Vasconcellos (1998, p. 15) “A partir do século XVI observamos o nascimento da primeira escola econômica: o *mercantilismo*. Apesar de não representar um conjunto técnico homogêneo, o mercantilismo tinha algumas preocupações explícitas sobre a acumulação de riquezas de uma nação. Continha alguns princípios de como fomentar o comércio exterior e entesourar riquezas. O acúmulo de metais adquire uma grande importância, e aparecem relatos mais elaborados sobre a moeda. Considerava que o governo de um país seria mais forte e poderoso quanto maior fosse seu estoque de metais preciosos. Com isso, o mercantilismo acabou estimulando guerras, exacerbou o nacionalismo e manteve a poderosa e constante presença do Estado em assuntos econômicos”.

⁴³ Segundo Downs (1969, p. 62) “o Iluminismo, também conhecido como a Idade da Razão – correspondente aproximadamente ao século XVIII na Europa – foi a culminária natural do Renascimento e da revolução científica. Tinha se tornado quase universal, entre as classes intelectuais, uma oposição aos métodos de pensamento teológico. Por volta de 1650 dois conceitos principiavam a vigorar entre as pessoas cultas: primeiro, os notáveis progressos científicos tinham convencido de que se poderia reduzir toda a Natureza a uma série de leis matemáticas; e segundo, já que o homem possuía um processo infalível de chegar à verdade, poderia, através da razão, alcançar progresso infinito”.

uso. No entanto, é inegável que a cobrança tem condições de atingir os objetivos da lei (disseminação da cultura do real valor da água; incentivo a racionalização e obtenção de recursos financeiros para programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos), resultando em vantagens ao meio ambiente e ao custo de sua conservação.

A visibilidade dos efeitos do desgaste dos recursos naturais implicou na necessidade não somente de transformar a cultura, mas também de novas normas que visassem a contenção, através de políticas públicas, imputações de sanções e responsabilidades.

Havia previsões no Código de Águas, acerca de diversos aspectos sobre as águas, sendo que através desta legislação pela primeira vez foi tratada como um direito público. Porém, em relação à regulamentação de uso, a maior preocupação era voltada para o setor elétrico, ante a busca do desenvolvimento econômico na segunda metade do Século XX.

Como ressalta Granziera (2001, p. 120) “não havia uma política adequada, que se aplicasse aos recursos hídricos, além da política energética, essa bastante estruturada, com um marcante traço de centralização de decisões”. A idéia era de que para promover o desenvolvimento econômico nenhum outro uso da água era tão importante quanto à geração de energia elétrica.

A concepção dos usos dos recursos hídricos veio se modificando até a edição da Lei n. 6.938/81 que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, e inaugura uma visão holística dentro da normatização pátria.

Muito embora fosse reconhecido o valor econômico da água como um bem jurídico econômico, desde a vigência do Código de Águas, não foi disseminada significativa preocupação com as formas de utilização dos recursos hídricos, sob o entendimento de que se tratava de um elemento abundante, e a visão inconseqüente de desenvolvimento econômico a qualquer custo, protelou medidas preventivas e políticas que realmente fossem voltadas a sua preservação.

A qualidade das águas foi piorando no decorrer dos anos, e a deterioração dos recursos hídricos causando impactos ambientais e sociais preocupantes, uma vez que sem este elemento, não há sobrevivência, e a água é componente essencial na produção da maior parte dos bens.

Como preleciona Souza (2006), até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado era considerado o “dono da natureza”, e pouco fez para preservá-

la, pelo menos até então. Ressalta que muito fez para destruí-la, deixando o Estado de aplicar eficazmente seu poder de polícia, agindo com descaso em relação ao meio ambiente, facilitando a geração das degradações ambientais, em prol dos interesses capitalistas.

Os debates sobre a utilização do uso da água no Brasil, somente se fortaleceu já na década de 1990, após o advento da Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92.

A partir da divulgação maciça dos efeitos da degradação ambiental, ao menos no aspecto formal, muitas coisas mudaram. Embora a atuação prática dos atores sociais esteja ainda em lento processo de transformação, e a morosidade é um obstáculo que não acompanha o que a legislação ambiental, formalmente, pretende empreender, foram instituídas políticas públicas que buscassem medidas de contenção ao uso dos recursos naturais.

Constatado que de toda a água existente no planeta somente 0,007% são passíveis de consumo, como informa Machado (2005) a política pública pretende conter a retirada do recurso hídrico da natureza e sua poluição causada pelo seu uso. Diante da natureza de política pública, ao contrário do que ocorre na economia clássica, não se pretende fomentar o consumo de um bem econômico, mas reduzi-la, para conter o seu uso e criar um fundo cujo restabelecimento seja promovido pelo próprio usuário.

Os apelos de civismo para conscientização dos cidadãos nos usos da água, não foram suficientes para reverter ou reduzir os problemas de escassez, motivo pelo qual instrumentos legais de contenção, tornam-se imprescindíveis até porque envolve muito mais as ações dos agentes econômicos, entendidos como aqueles detentores dos meios de produção.

A Lei 9.433/97 buscou conferir maior efetividade com a criação de instrumentos que interferissem no uso indiscriminado dos recursos hídricos, com os institutos elencados no artigo 5º, quais sejam: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; a compensação a municípios; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

No âmbito estadual, foi regulado pelo Decreto 5.361/2002 do Estado do Paraná, a implementação da cobrança⁴⁴.

Aliás, o Código de Águas, em seu artigo 36, § 2º⁴⁵ já previa a possibilidade do uso comum das águas ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem.

A política da cobrança pelo uso da água, segundo a lei, tem como objetivo o reconhecimento da água como bem econômico; dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (artigo 19 do Código de Águas). Não se limita a constituir um instrumento econômico de política ambiental de cunho preventivo, mas também de criar uma fonte de receita para as políticas ambientais de recursos hídricos.

Reconhecido os múltiplos usos da água, gerou-se a criação de normas específicas para a regulamentação de políticas de cunho financeiro e pedagógico. O atual tratamento dispensado aos recursos hídricos decorreu de uma conjuntura que não somente envolvia a questão ambiental, como econômica e social, empreendendo um embate complexo entre os mais variados setores que compõe a sociedade.

Esta cobrança não tem relação com a remuneração paga pelo consumidor para fornecimento de serviços de saneamento e esgoto, que não tem relação com o valor econômico da água. Da mesma forma, é política pública distinta da outorga relacionada ao uso dos recursos hídricos, cujo ato é apenas um permissivo e também não tem a intenção de retribuir a utilização de um bem econômico.

Na qualidade de política pública, a cobrança é uma forma de atender um interesse público, no caso, destinada a preservação e criar fundos para conservação de água possível de consumação. Pretende estabelecer uma relação jurídica com o

⁴⁴ Decreto Estadual do PR n. 5361/02 - Artigo 3º: A cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos será aplicada a todas as águas de domínio estadual e estendida, também, às águas de domínio da União que drenam o território paranaense, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado, nos termos do parágrafo único do artigo 5º da Lei Estadual n.12.726/99, do artigo 4o da Lei Federal n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997 e do artigo 21 do Anexo ao Decreto Federal n.º 3.692, de 19 de dezembro de 2000, que regulamentou a Lei Federal n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, relativa à criação da Agência Nacional de Águas – ANA.

⁴⁵ Artigo 36, § 2º do Código de águas – “O uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem”.

usuário que cause impacto na forma de utilização do recurso hídrico, com o fim de evitar agressões ambientais maiores das que foram sofridas até o momento.

Assim como ressalta Canotilho (1995), a política ambiental deve evitar agressões desta natureza com adoção de medidas preventivo-antecipatórias ao invés de medidas repressivo-mediadoras, obrigando que o poder de polícia do Estado obrigue o poluidor a corrigir e recuperar o ambiente. A política pública que envolva a atuação da sociedade e a regulação do Estado coaduna com a proposta participativa e descentralizadora.

Como ressaltam Lunardi; Valentim (2002, p. 63),

A verdade é que a responsabilidade pela preventividade é de toda a sociedade, a qual toma consciência de que a base da preocupação encontra-se no próprio direito à vida. É evidente que a qualidade da vida humana encontra-se ligada à água que vem a ser um insumo indispensável à produção e um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico além de ser a base de todo o ecossistema do planeta.

A política da cobrança por recurso natural trata-se de instrumento de intervenção da ordem econômica, como explica Antunes (2005). A partir da criação de instrumentos específicos que capacitam atuar na ordem econômica, moldando um padrão de apropriação dos recursos ambientais, altera o comportamento do agente econômico quanto aos usos destes bens ambientais para conter os gastos de produção, ou para que desenvolvam alternativas que resultem em compensações econômicas. Esta é a conclusão sucinta do autor, quanto à intervenção do Direito Ambiental no Direito Econômico,

O estabelecimento de preços pela utilização dos recursos ambientais e a criação de incentivos para a utilização menos intensiva de recursos ambientais são instrumentos importantes de intervenção econômica, pois concretamente condicionam o agente econômico a se orientar para uma outra direção [...] O ideal seria que já tivéssemos atingido um grau de maturidade política, econômica e social que nos possibilitasse fundir o Direito Econômico com o Direito Ambiental e instituir um **Direito do Desenvolvimento Sustentável** que pudesse, em conjunto coerente e harmônico de normas jurídicas, princípios e jurisprudência, fundado essencialmente em concepção preventiva, criar mecanismos de desenvolvimento com proteção ambiental. (ANTUNES, 2005, p. 15) (grifos nosso)

O instrumento de política pública, representado pela cobrança o uso da água adota uma veia cultural de conscientização quanto aos usos dos recursos hídricos

pelos usuários, ao mesmo tempo em que permite o retorno de um investimento financeiro para a sua preservação, na busca de um desenvolvimento sustentável.

2.6.1 Definição dos usuários

Quem deverá pagar pelo uso da água são os usuários, entendidos como os captadores e utilizadores da água diretamente de suas fontes aqueles que despejam efluentes nos corpos d'água das bacias. Usuários são aqueles que incluem a água captada em sua atividade econômica, ou daqueles que os utilizam em sua atividade econômica para, posteriormente, esgotá-lo diretamente no corpo d'água. Não se pode confundir com o consumidor, destinatário final dos bens fornecidos resultantes da captação das águas.

De acordo com a Instrução Normativa N. 04/2000 do Ministério do Meio Ambiente, artigo 2º, XXXI, entende-se por usuário “ toda pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, que faça uso de recursos hídricos que depende ou independem de outorga, sendo obrigatório o cadastramento.”

A Lei 9.433/97 define como usuários que devem se submeter à cobrança, os usuários compreendidos derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; aqueles que extraem água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo e lançam corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; aproveitam os potenciais hidrelétricos; que promovem outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Não haverá cobrança aos captadores de água para satisfazer as primeiras necessidades, como já previa o Código de águas em seu artigo 34, e, nos termos do artigo 12, parágrafo 1º da Lei 9.433/97 para satisfação de necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, para as derivações, captações, lançamentos e para acumulação de volumes de água considerados insignificantes.

Os instrumentos econômicos são projetados para atuar sobre os usuários ajustando os níveis de uso a um ponto desejável e razoável que contenha o uso

indiscriminado, uma vez que passa a ser cobrado. Além disso, cria uma forma de contribuição participativa em um fundo pecuniário destinado aos serviços de tratamento e conservação.

Visa ainda moldar o comportamento econômico dos usuários em relação ao recurso natural, que lhe proporciona lucros sem qualquer custo no que diz respeito ao uso e captação das águas. Neste aspecto, a cobrança tem como uma das suas funções criar uma eticidade própria dos agentes econômicos que se utilizam do recurso hídrico. A obrigação de pagar não se caracteriza necessariamente em penalizar ou fazer compensar o poluidor, mas obrigar o usuário a retribuir os custos que retira do meio ambiente, como se constata pelos fundamentos a seguir.

2.6.2 Usuário-pagador e o poluidor-pagador

A Lei 6.936/81 que regula a Política Nacional do Meio Ambiente invoca o princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador, como regras que obrigam alguns agentes a compensarem os danos sentidos pelos recursos naturais na sua extração ou uso. Em seu artigo 4º, VII expressamente é atribuído ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente, como um dos objetivos das Políticas Públicas, e ao usuário a obrigação de contribuir com recursos financeiros os custos de preservação dos recursos naturais.

Na legislação estrangeira, o princípio poluidor pagador surgiu em 01 de janeiro de 1958, no Tratado de Roma, e, posteriormente na Criação do Mercado Comum Europeu, que hoje tem seus reflexos na política ambiental da União Européia, servindo como ponto de referência. (LANFREDI, 2002, p. 217).

Esta Comunidade, assim conceituou o princípio poluidor pagador,

As pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões e medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente. (FIORILLO, 2000, p. 27)

A Constituição Federal de 1988 consagrou o artigo 225, § 3º na mesma esteira determinou que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio

ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Declaração do Rio 92 em seu princípio 13 e 16 ressaltou a importância da cooperação dos agentes que utilizam dos recursos naturais para seus processos produtivos e demais atividades econômicas ressaltando,

Princípio 13 - Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento e normas de direito internacional relativa à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 16 – Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

A cobrança pelo uso da água, portanto, não foi uma invenção da Lei 9.433/97, que, embora a tenha institucionalizado. É produto do princípio disseminado pelo artigo 4º, VII da Lei 6.936/81, no que diz respeito à transferir ao usuário o pagamento pelo uso do recurso natural. Aquele que o usa deve cooperar com os custos de sua conservação tal qual ao poluidor cabe a recuperação dos danos.

Importa destacar qual dos princípios a cobrança pelo uso da água se insere, e, na tentativa de estabelecer uma linha tênue que separa seus significados, compreender o real objetivo desta política pública: reparar a poluição ou contribuir com os custos de sua preservação?

O princípio do poluidor-pagador visa evitar o dano ambiental e inibir a poluição mediante o pagamento de certa quantia em espécie, cuja obrigação possui caráter preventivo, indenizatório, reparatório e busca conscientizar o uso racional dos recursos naturais sem proporcionar degradação ao meio ambiente.

A obrigação do poluidor em arcar com o pagamento, não lhe autoriza poluir ou usar do recurso natural como lhe convier. Sendo bens inalienáveis, o pagamento não investe o poluidor na condição de proprietário do bem, e a sua liberdade de disposição e uso. Embora investido do caráter reparatório, o artigo 14 da Lei 6.938/81, prevê a responsabilidade independente de culpa do poluidor, por envolver

fato jurídico com meio ambiente, cuja preservação é um direito transindividual e de interesse público que deve prevalecer sobre qualquer justificativa da conduta do agente poluidor. Como ensina Rodrigues (2009, p. 1) sobre o princípio do poluidor-pagador,

A adoção deste princípio no território brasileiro proporcionou a inserção da teoria do risco-proveito, que acarretou enormes mudanças na teoria da responsabilidade civil, proporcionando a responsabilização. Este instituto do Direito Civil obriga o poluidor a indenizar e (ou) reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros prejudicados pela atividade poluidora, existindo ou não culpa do poluidor (de acordo com o inciso VII, do artigo 4, da lei 6938/81). Dessa forma, a responsabilidade objetiva atinge as grandes corporações e os Estados (que são os maiores poluidores do meio ambiente atualmente e que dificilmente tem suas respectivas culpas comprovadas).

Yoshida (2006, p. 141) distingue a preservação (manter intacto, proteção integral e uso indireto) da conservação (uso sustentável), como forma de compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico na exploração dos recursos hídricos, ressaltando que “não podemos admitir é a visão deturpada do princípio do poluidor-pagador: poluo, pago, e posso continuar poluindo. A visão de mercantilização dos bens ambientais deve ser ceifada”.

Como destaca Granziera (2001), o poluidor não aufere o direito de efetuar descargas de resíduos nos corpos d’água simplesmente por serem obrigados a arcar com determinada importância pecuniária. No entanto, é muito mais fácil assimilar a idéia de ser obrigado pelo pagamento decorrente dos riscos e danos que se causa ao meio ambiente, do que obrigar a um pagamento somente na condição de usuário, ultrapassando a velha noção de que a água é abundante.

O princípio do usuário-pagador permite que seja cobrado do usuário dos recursos naturais um custo pelo seu uso, através de um instrumento econômico, na forma de compensação financeira. A compensação se daria pela destinação do resultado das contribuições a medidas de proteção e reparação do meio ambiente, até porque, o uso, tem sua força depredatória e certamente altera a estrutura natural.

O fundamento do princípio do usuário-pagador é de que todos se sujeitam à aplicação de instrumentos econômicos para a utilização privativa de bem público, independente da constatação e averiguação estreitamente vinculada à poluição. Basta ser o seu usuário. Como bem destaca Machado (2009), os pagamentos

decorrentes do princípio usuário-pagador não se tratam de punição, sendo devido independente de ilicitude do ato, bastando o efetivo uso.

Enquanto que o poluidor-pagador deve pagar pela reparação dos danos causados ao meio ambiente, o princípio do usuário-pagador, estabelece que os recursos naturais devem estar sujeitos à aplicação de instrumentos econômicos para que o seu uso e aproveitamento sejam realizados sem maiores prejuízos à sociedade, independente de estar ou não contribuindo em menor ou maior grau de poluição. Se vir a realmente poluir o recurso hídrico e degradar além dos patamares que a Administração Pública entender razoável e possível de reparação pelos custos com que já arcava, desloca-se para a condição de poluidor propriamente dito e deve responder até os valores que restabeleça as condições ambientais antes de sua atuação.

Como esclarece Yoshida (2007), o princípio do poluidor-pagador visa uma atuação a *posteriori*, pois ressarcce os custos da recuperação e/ou indenização dos danos causados, enquanto que o princípio do usuário-pagador possui uma atuação a *anteriore*, pois se trata de uma contribuição para utilizar os recursos ambientais com fim econômico.

Não se pode negar que a utilização da água de forma ou de outra compromete as características qualitativas e quantitativas da água, de modo que é difundida a idéia de que o princípio do usuário-pagador está inserido no princípio do poluidor-pagador.

Tanto uma como outra cobrança, constituem instrumentos de gestão a ser implantado para induzir o seu usuário e/ou poluidor a uma racionalização no uso desse recurso, mantendo um equilíbrio entre as disponibilidades e demandas bem como a proteção ao meio ambiente.

Como salienta Pompeu (2006) tradicionalmente tem sido mais aceito o princípio do poluidor-pagador. No entanto, é possível concluir pelas conceituações adotadas por grande parte da doutrina que o instituto da cobrança pelo uso da água se insere na categoria de usuário-poluidor.

Afirma Machado (2009, p. 66), que “o princípio do usuário-pagador contém também o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser ou já foi causada, e citando Henri Smets, assevera que,

[...] em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio do usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso a ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade.

Na complementação desta citação, Machado (2009, p. 67) diz que ao poluidor-pagador deve ser diferenciados dois momentos: o primeiro da fixação das tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural, e outro da responsabilização residual ou integral do poluidor. O custo imposto ao poluidor não se restringe à reparação do dano, mas, na atuação preventiva, pois o recolhimento de valores, da tarifa ou do preço público não isenta o poluidor ou predador da responsabilidade residual para reparação dos danos que causar.

A diferença entre do usuário-pagador e o usuário-poluidor, na acepção de Rodrigues (2005, p. 225) é que “aquele que utiliza bens ambientais com fins econômicos deve pagar pelo uso invulgar do bem que pertence a todos”. O poluidor-pagador diz respeito à proteção da *qualidade* do bem ambiental, mediante a verificação prévia da possibilidade ou não de internalizar os custos ambientais no preço do produto estimulando a promoção ou adoção de tecnologias limpas que não degradem a qualidade ambiental. O usuário-pagador, por sua vez, volta-se para a tutela da *quantidade* dos bens ambientais, protegendo-os e permitindo um equilíbrio isonômico do seu uso.

A expectativa da cobrança como política pública é criar uma alteração de comportamento seja qual for as condições e efeitos do uso dos recursos hídricos, partindo-se do princípio que o manejo de qualquer forma pode resultar em comprometimento do estado de conservação da água, ou ainda cria fundos para a recuperação e/ou conservação dos corpos d'água.

A água captada deve ser assimilada como um fator de produção inserido na atividade empresarial.

2.6.3 A água como fator de produção

Fernandes; Garrido (2003) prelecionam que ao longo da história, sempre que o homem se defronta com a escassez de algum bem, submete-se às forças do mercado e às leis da oferta e da demanda. São critérios econômicos que definem o comportamento e a dinâmica das relações e produção.

Desde a teoria da economia clássica⁴⁶ eram considerados fatores de produção a terra, trabalho e capital. Compreendem-se por “terra” os recursos naturais utilizados como matérias-primas ou implementos de produção de outros bens, bem como a retirada em seu estado natural para consumo. Independente das controvérsias do pensamento econômico ou das variáveis que desconsideram ou alteram a concepção sobre os fatores de produção, é importante ressaltar que os recursos naturais são fatores elementares para o processo produtivo.

Havendo estreita dependência dos processos produtivos em relação aos recursos naturais, com a intensificação da industrialização e do crescimento demográfico aumenta na mesma proporção a sua utilização. Na mesma medida aumentam os conflitos em torno de sua apropriação, inclusive pela distribuição desigual e acessibilidade variável conforme a região. A conciliação dos processos produtivos com os usos de recursos naturais é o desafio do desenvolvimento sustentável e preocupação da ciência econômica desde os seus primeiros estudos⁴⁷. O desafio é conciliar um insumo industrial sem retirar a sua importância para a natureza. Neste aspecto, Silva (1999, p. 88) discorre,

A água é vital como instrumento para a indústria, que em geral responde por cerca de 20% da demanda total de um país. Sua escassez tem um impacto importante sobre o desenvolvimento social, exigindo dos governos uma

⁴⁶ Economia clássica entendida como a era da escola clássica, desenvolvida na segunda metade do século XVIII e no século XIX teve como marco fundamental a obra “Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações (1776), da autoria de Adam Smith (1723-1790), cujas idéias foram reforçadas pelo francês Jean-Baptiste Say (1767-1832) e os ingleses Thomas Malthus (1766-1834) e David Ricardo (1772-1823). O pensamento clássico baseia-se nas transformações do processo produtivo, trazidas pela Revolução Industrial defendendo o liberalismo e elaborando o conceito de racionalidade econômica, no qual o indivíduo deve priorizar a satisfação individual, sem maior preocupação com o bem-estar coletivo (PORTAL BRASIL, 2009).

⁴⁷ Canelas (2004) ressalta que “as primeiras escolas de pensamento econômico a surgir, a teoria econômica fisiocrata do século XVIII, cujo maior expoente foi o francês François Quesnay, e a teoria econômica clássica, surgida também no século XVIII a partir de autores como os escoceses Adam Smith e Thomas Malthus e os ingleses David Ricardo e John Stuart Mill (e até então chamada Economia Política), demonstravam preocupação com as interações entre desenvolvimento econômico e os recursos naturais.”

gestão adequada dos recursos hídricos, incluindo a eliminação de padrões de consumo insustentáveis.

Importante é a advertência que o recurso hídrico não está sendo vendido, até porque se trata de um bem público, portanto, inalienável. Apenas está possibilitando a sua utilização. Há uma oneração para o uso de um bem, antes gratuito, sem, contudo, lhe transferir a propriedade, circunstância com o que os agentes econômicos gradualmente deverão assimilar nos custos de sua produção.

Portanto, a cobrança pelo uso do recurso hídrico provoca impactos de várias ordens aos usuários que dele necessitam para o seu processo produtivo, especialmente: econômico porque onera os seus custos, de modo que tentará adequar os valores aos preços finais dos produtos e serviços; e cultural porque jamais teve a obrigação de pagar pelo recurso, mesmo depois de reconhecida a sua escassez. Por outro lado, a política visa justamente a contenção para que o usuário utilize a menor quantidade possível, de forma menos poluidora ou desgastante possível, o que reduziria o valor a ser cobrado, na medida em que cria uma conscientização racional por aqueles que realmente possam fazer a diferença.

Trata-se de repassar ao que auferir lucros com a retirada deste recurso em seu estado bruto da natureza, os custos sociais/ambientais que a degradação representa para o meio ambiente e à sociedade, inclusive às futuras gerações. Fernandez; Garrido (2003, p. 148) ressaltam,

...a água é um bem com características especiais que as diferenciam dos demais recursos naturais. No entanto, a alocação da água é um problema econômico, de modo que as políticas e as instituições envolvidas no gerenciamento dos recursos hídricos devem ser orientadas para buscarem a eficiência econômica e a justiça social (eficiência distributiva).

Se a cobrança não confere direitos de domínio sobre a parcela de água pela qual o usuário está pagando, a justificativa plausível para sua implementação é a criação de um mecanismo de financiamento dos investimentos e custos de operação e manutenção, imprescindíveis à atividade de gestão dos recursos hídricos. E para que os benefícios do financiamento de alguma forma revertam favoravelmente aos usuários, e não criem reações contrárias por aqueles que estão arcando com os custos, os investimentos devem prioritariamente ser destinados à bacia de origem, como meio de melhorar a qualidade e manter quantidades consumíveis para os próprios usuários e para a região.

No entanto, dentro da estrutura federativa, e do preceito constitucional de reduzir desigualdades sociais, parte do investimento deve ser investidos e outras bacias. Fernandez; Garrido (2003) alertam para que estas quantidades sejam em proporções reduzidas a fim de evitar conflitos com os usuários.

O fator de produção estaria sendo onerado, mas reverteria, em maior prazo, aumento na qualidade e disponibilidade do recurso hídrico. Um dos objetivos seria garantir uso eficiente do recurso de combate contra o desperdício, vinculado à idéia do desenvolvimento sustentável. Seria o início de uma superação do imediatismo e do individualismo próprio do sistema capitalista, mas, não necessariamente seu esgotamento, ante a necessidade de ser pessoalmente compensado, e precisar da previsão de um resultado que realmente possa lhe beneficiar. De acordo com Canelas (2004, p. 03) o expoente da Crítica Ecológica, Ivan Illich, já tem ressaltado que,

... a partir de um certo limite crítico, o desenvolvimento na utilização de uma técnica, ao invés de contribuir para a melhor satisfação das necessidades humanas, tem efeito contrário, o que é representado pelo que o autor define como contra-produtividade.

Neste contexto se insere a utilização do recurso hídrico. Se por um lado é essencial para a produção dos bens fornecidos pelos agentes econômicos a forma de utilização deve se adequar a condições que não comprometam o ecossistema, e, portanto, toda a coletividade, sob pena de tornar-se contra-produtiva e implicar em custos sociais cujo retorno não compense as perdas. São as chamadas externalidades econômicas que têm influenciado as políticas públicas ambientais, como forma de buscar a conciliação entre o desenvolvimento econômico e o equilíbrio ambiental.

2.6.4 Externalidades econômicas

As atividades produtivas ou de consumo podem causar impactos econômicos indiretos sem que o preço capte este efeito, de modo que o valor de uma mercadoria não reflita necessariamente o seu valor social. São fatores externos não considerados no custo da produção, e podem ser consideradas positivas ou negativas, conforme o benefício ou não que causam no aspecto social.

A fim de compensar os efeitos da atividade econômica, as políticas públicas têm repensado a metodologia de inserção dos custos arcados pelo próprio agente degradador. Trata-se de uma necessidade essencial para o alcance do desenvolvimento sustentável. Leff (2000, p. 174), enfatiza a problemática diante da irracionalidade do aproveitamento dos recursos e a necessária mudança no paradigma de produtividade, pois,

...a dinâmica econômica gerou um progressivo processo de degradação ambiental acompanhado duma distribuição social desigual dos custos ecológicos. Se numa perspectiva social, o processo econômico suscita um conflito entre crescimento e distribuição, na perspectiva ambiental aparece como uma contradição entre conservação e desenvolvimento. Assim a crise ambiental questiona os paradigmas da economia para internalizar as externalidades socioambientais geradas pela racionalidade econômica dominante dentro de suas análises conceituais e nos seus instrumentos de cálculo e avaliação.

Assenta Coelho (2003, p. 32), “toda a atividade econômica insere-se necessariamente num contexto social e, assim, gera custos não apenas para o empresário que a explora, mas, em diferentes graus, também para a sociedade”. Gera-se um *custo social* que deve ser compensado ou revertido, para evitar resultados negativos.

Sucintamente, considera-se externalidade negativa quando o custo social é maior que o custo privado. Ou seja, o lucro que o agente econômico auferir não leva em consideração os efeitos negativos que causa à sociedade, como poluição sonora, atmosférica, contaminação, devastação de áreas naturais, desmatamento etc. É considerada positiva quando o benefício social é maior que o benefício privado, de modo que além de conferir lucros ao agente econômico, também traz benefícios a toda a coletividade, como a geração de empregos diretos e indiretos, atendimentos aos consumidores, contribuições estéticas ao local de suas instalações etc.

Quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente, as externalidades estarão sendo desprezadas, de modo que a sociedades ou o particular está deixando de ser compensado.

De acordo com Coelho (2003, p. 33), conclui-se que a “externalidade é conceituada como todo efeito produzido por um agente econômico que repercute

positiva ou negativamente sobre a atividade econômica, renda ou bem-estar de outro agente econômico, sem a correspondente compensação.”

No caso dos recursos hídricos, na qualidade de bens inalienáveis de uso comum do povo, que embora seja entendido como de domínio da União ou dos Estados, sua preservação é um direito transindividual, pois a captação ou seu simples uso causam impactos ao meio ambiente.

Um exemplo de externalidade negativa, relacionada ao uso de recursos hídricos, é o fato de uma indústria que produza cerveja, captar água de um rio, utilizá-la como matéria-prima, e não ter nenhum custo pelo recurso natural retirado do meio ambiente. Basta-lhe a outorga, e sem a cobrança implementada efetivamente, terá como bem de produção um bem público de uso comum. Há um custo social não alocado no custo da produção, sequer para fins reparatórios, de modo que apesar do lucro auferido a utilização do recurso hídrico não foi compensando com valores que poderiam contribuir para fundos de preservação e tratamento.

De acordo com a teoria econômica das externalidades, o efeito negativo ou positivo não pode ser agregado ao valor do produto por ser impossível de ser medido. No entanto, as políticas públicas devem tentar buscar meios de que este custo social seja suportado por quem utiliza os recursos naturais retirados do seu estado bruto, para se alcançar um valor justo computados nos gastos sociais.

Deixando de internalizar estes custos sociais, os produtores terão um produto colocado no mercado que não será consumido por todos, e mesmo assim, todos terão que suportar as perdas sociais, inclusive, quem não consumir o referido produto, promovendo um enriquecimento indevido do produtor às custas de um efeito negativo suportado pelo meio ambiente

Internalizar as externalidades implica na privatização de lucros e socialização das perdas. As internalizações são realizadas por instrumentos econômicos, como a cobrança pelo uso da água. Como expõe Coelho (2003, p. 34) “internalizar as externalidades para equalizar a relação custos-benefícios sociais, é, em termos jurídicos, impor deveres e garantir direitos para fazer justiça”.

Como ressalta Motta (2000, p. 1), expoente na defesa da utilização destes instrumentos econômicos como mecanismo de custear as externalidades sociais do empreendimento produtivo - “os instrumentos econômicos (IEs) atuam, justamente,

no sentido de alterar o preço (custo) de utilização de um recurso, internalizando as externalidades e, portanto, afetando seu nível de utilização (demanda).”

Importante que os instrumentos econômicos não substituam os objetivos das políticas. Destina-se a servir a uma política, e não o inverso, pois a razão não é incrementar os lucros ou criar receitas que proporcionem maior capital, mas de ajustar aos fundos públicos ou aos órgãos executores das políticas públicas subsídios voltados ao tratamento e preservação do recurso natural.

A internalização do custo social no de produção, conduz estrategicamente na modelação de um novo comportamento pelos usuários.

Argumenta Motta (2000, p. 2),

No caso da política ambiental, por exemplo, o usuário de um recurso, diante do novo preço do recurso ambiental, decide o seu novo nível individual de uso *vis-à-vis* os custos que ele vier a incorrer associados a este preço. Ou seja, se partindo de uma situação de equilíbrio, é realizada uma alteração no preço, o usuário se depara com uma nova situação, então ele decide quanto aumenta ou reduz sua utilização do recurso, condicionado a variação no seu custo, decorrente desta variação no preço.

Trata-se de uma adaptação que o usuário teria que passar a fim de atender o interesse público de conter o uso do recurso natural. Apesar da primeira lei específica que considerou a agressão da indústria e determinou o controle de poluição industrial como contenção de externalidade, ser do ano de 1967, como informa Coelho (2003), o direito ambiental não atingiu amplitude significativa neste campo.

O ponto de equilíbrio é o de buscar valores a serem internalizados que não repassem significativo aumento aos preços dos produtos finais, tampouco inibam demasiadamente a produção de bens causando outros efeitos sociais, de modo que os critérios técnicos os quais devem pautar a fixação de valores devam levar em conta uma pesquisa totalitária levando em conta uma série de fatores resultantes.

A política pública de cobrança pelo uso da água busca internalizar os custos, acatando o instrumento econômico de assimilação. Como esclarece Milaré (2001, p. 402) enquanto os custos ambientais não forem “internalizados”, os custos serão “externalizados”, ou seja, “pagos por toda a sociedade, inclusive por quem não se aproveita do recurso natural”, degradando a qualidade e a quantidade do recurso usado. A respeito, Fernandez; Garrido (2003, p. 149) argumentam,

A cobrança pelo uso da água é também justificada como forma de corrigir as externalidades negativas que os usuários dos recursos hídricos impõem aos demais usuários do sistema, a utilizarem a água no consumo, como produto final, ou, na produção, como insumo de produção ou diluente de poluentes. Assim, a cobrança pelo uso da água é também justificada como mecanismo de correção das distorções entre o custo social e o custo privado. Dessa forma, além de gerar os recursos necessários para financiar a atividade de gerenciamento dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água funciona como instrumento para a internalização dos efeitos externos que cada usuário de um sistema hídrico impõe aos demais na sua decisão particular de utilizar a água, quer seja para consumo ou para produção.

Implementada e realmente destinada aos fins que se propõem a cobrança pelo uso da água é uma política realmente eficiente para criar um fundo monetário arcado pelos usuários dos próprios recursos, o que faz reduzir os custos sociais com o meio ambiente, e viabiliza que haja maior concentração em outros setores sociais, tais como educação, saúde e segurança.

Neste contexto, Motta (2000), esclarece que as reduções nas exigências orçamentárias para os serviços públicos permitem que o Governo invista mais em outras necessidades urgentes como a saúde e educação, ao invés daquelas mais difusas, como a proteção ambiental. Não significa dizer que o meio ambiente deva ficar em segundo plano, mas a contribuição dos recursos por quem realmente utiliza os elementos da natureza no processo de produção permite que outros serviços públicos possam ser melhor atendidos.

Arthur Pigot, teórico central da economia do bem-estar, citado por Coelho (2003), na década de 1920 já havia formulado crítica às concepções de suficiências das forças livres do mercado, defendendo que as externalidades advinham de falhas de mercado que deviam ser corrigidas pelo Estado através do sistema tributário. Embora a cobrança do uso da água não seja considerado um tributo, conforme estudo de sua natureza tratado nesta pesquisa, a idéia de Pigout assemelha-se com a adoção de institutos semelhantes, impondo um débito público a ser revertido à sociedade.

Ressalta Coelho (2003) que na tese de Arthur Pigot, se houvesse externalidade negativa, o particular se tornaria devedor tributário. Se houvesse externalidade positiva, o Estado deveria conferir direitos a isenções ou incentivos.

Na continuidade de seu pensamento Motta (2000, p. 10) argumenta que, a cobrança pelos recursos naturais “tem sido defendida como sendo o modo mais eficiente de mudar a carga fiscal das ‘coisas boas’, como o capital e o trabalho, para

as ‘coisas más’, como a poluição e a exaustão dos recursos naturais, como já ocorre em alguns países.”

A ciência econômica vem contribuindo de maneira eficaz na busca de políticas que insiram os custos ambientais no processo de produção. Considerando que o planejamento de políticas ambientais exige a participação de enfoques e atores de diferentes setores, a interdisciplinariedade com que devem ser formuladas torna imprescindível a ação conjunta de segmentos da sociedade, agências governamentais, indústrias privadas, comunidades científicas e ambientalistas.

Como ressaltam Thomas; Callan (2010, p. 32), “os conceitos fundamentais de preço e comportamento racional podem ser usados tanto para analisar a efetividade das políticas ambientais como para criar soluções alternativas”, da mesma forma Leff (2000, p. 187) afirma que “as políticas ambientais estão-se orientando de maneira predominante por um processo de capitalização da Natureza, baseado em uma ‘Economia da Conservação e da Descontaminação’. O mesmo autor ainda complementa,

Deste modo, o custo do esgotamento dos recursos e da degradação do ambiente é analisado em termos do gasto necessário para proteger os ecossistemas, assim como para reciclar os subprodutos e resíduos dos processos produtivos e de consumo. Por esta razão, concebe-se como uma função de dano ambiental o custo alternativo do investimento na reabilitação do meio ambiente, com o propósito de se conseguir estabelecer um possível cálculo do ponto ótimo de investimento ambiental (LEFF, 2000, p. 187).

A busca do desenvolvimento sustentável tem como pressuposto o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais. Leff (2000, p. 180), acrescenta,

A questão ambiental , numa perspectiva da Economia da Descontaminação, mantém o conflito entre custos ecológicos e benefícios econômicos. As reservas naturais e a conservação dos equilíbrios ecológicos restringem o âmbito de intervenção dos investimentos de Capital, pois as normas de intervenção estabelecem os níveis aceitáveis de contaminação e exploração dos recursos, em relação a certas taxas de crescimento econômico. Contudo, numa visão alternativa de desenvolvimento, na qual a produtividade ecológica e a tecnologia se integram no processo produtivo global – que articula os processos naturais, culturais e tecnológicos -, ambiente e desenvolvimento se conjugam e se realimentam de forma positiva.

A inserção dos custos sociais nos de produção é uma política eficaz para alcançar, o ponto de equilíbrio entre a atividade econômica necessária para o desempenho favorável da macroeconomia e a contenção da forma e da quantidade utilizada de recursos naturais, que são limitados e imprescindíveis para manutenção da vida.

2.6.5 Natureza jurídica da cobrança

Instituída a cobrança pelo uso da água, não houve preocupação pelo legislador em definir a sua natureza jurídica, o que ocasiona amplas discussões para enquadrá-la nas figuras tributárias previstas em nosso ordenamento jurídico, por interferir nas receitas a serem incluídas no orçamento do usuário, a partir de sua efetiva implementação.

Uma das críticas à implantação da cobrança pelo uso da água se instala na criação de mais um tributo. No entanto, a natureza da cobrança não se enquadra em nenhum dos tributos previstos no ordenamento jurídico, motivo pelo qual é considerada uma cobrança extrafiscal.

Para o Direito Financeiro, há as entradas de numerários nos cofres públicos podem ser classificadas como receitas originárias ou derivadas. As receitas originárias são reguladas pelo Direito Financeiro e as derivadas pelo Direito Tributário. As receitas originárias provêm diretamente do patrimônio do Estado ou do exercício de suas atividades. Estas receitas podem receber o nome de preço ou preço público como preferem alguns autores.

No preço, o pagador detém uma vantagem especial particular, mas o seu recebimento interessa toda a comunidade. Difere do preço-quase privado, quando se trata de pagamento voluntário por serviço ou bem vendido pelo governo como se fosse uma pessoa privada.

As receitas derivadas são os tributos, que segundo esclarece Pompeu (2006, p. 278) “não procedem do patrimônio ou dos serviços do Estado, mas do seu poder de constranger o pagamento de valores que derivam do patrimônio do particular”.

Entende-se por tributo uma prestação pecuniária compulsória, que não constitui sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, de acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional. A natureza jurídica do tributo é definida pelo fato gerador da respectiva obrigação, independente da denominação que lhe for conferida. Os tributos podem ser cobrados na forma de impostos, taxas e contribuição de melhoria, conforme a Constituição Federal de 1988 e o artigo 5º do CTN. “O imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (artigo 16 do CTN).

As taxas, por sua vez, decorrem do exercício regular do poder de polícia - ou seja, ato limitativo disciplinar contra ato que afronte o interesse público - ou ainda, na utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível de acordo com o artigo 77 do CTN.

A contribuição de melhoria é instituída para “fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (artigo 81 do CTN).

Pela conceituação de cada tipo de tributo, constata-se que a cobrança pela utilização das águas não se enquadra em nenhuma destas figuras. Não é imposto, porque o interesse do recolhimento é meramente de interesse público, e qualquer vantagem particular é acidental, além de ter destinação certa dos numerários recolhidos, o que não pode ocorrer com o imposto. Também, não se pode confundir os institutos, como um imposto, como o fazem alguns autores, tendo em vista que a Constituição Federal, não permite a destinação pré-definida, enquanto que a cobrança do uso da água necessariamente deverá ser aplicada nos planos e programas aprovados no Plano de Recursos Hídricos pelo respectivo Comitê da Bacia Hidrográfica, onde foram arrecadados os recursos, sob pena de se tornar um ato ilegal⁴⁸.

Não configura taxa porque não está remunerando ato emanado o poder de polícia, ou da utilização efetiva ou potencial de serviço público e divisível. Se o fato gerador é a utilização do uso da água, o que não caracteriza exercício do poder de

⁴⁸ Aplicação dos recursos provenientes da cobrança na bacia deve ser de 92,5% do total arrecadado, e os 7,5% destinados à implantação e o custeio administrativo dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

polícia, pois, como ressalta Granziera (2001, p. 224) “o controle administrativo encontra-se no âmbito da outorga do direito de uso da água e no licenciamento ambiental”. Da mesma forma que não se trata de obra que valorize algum imóvel, como deve ocorrer para a cobrança da contribuição de melhoria.

Pompeu (2006) assinala que, por exclusão a cobrança deve ser tratada como receita pública na modalidade de preço público, como parte das receitas originárias, principalmente porque a fonte é a exploração do patrimônio público e a preservação um serviço público. O valor decorre da autorização de uso concedida pelo Poder Público ao particular, motivo pelo qual na tem relação com tributo cujo fato gerador se relaciona com o patrimônio alheio.

Ao contrário do que assinala Fernandez; Garrido (2003), o enquadramento da natureza jurídica da cobrança pode sofrer interferência no momento de sua implementação, considerando que os direitos tributários possuem princípios próprios que inviabilizariam o mecanismo de cálculo, cobranças e competências. Impactaria com a isonomia tributária, ante a diferenciação de cobranças segundo regiões; com a regulamentação por órgãos descentralizados dos Estados; submissão a critérios de natureza ambiental que prevalece ao interesse de arrecadação de capital além de várias outras características que tornaria imprópria a classificação e, qualquer enquadramento neste sentido criaria empecilhos para efetiva aplicação.

No Estado do Paraná, a Lei 12.726/99, expressamente dispõe em seu artigo 21 que o valor inerente à cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos classificar-se-á como receita patrimonial, nos termos do artigo 11 da Lei Federal No. 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No referido dispositivo as receitas são classificadas em correntes e de capital. Consideram-se correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As de capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a

atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

A norma estadual não somente enquadrou claramente a cobrança como uma receita, como a classificou como patrimonial, incorrendo no mesmo tratamento dado aos encargos previstos no artigo 11, § 1º da Lei Federal 4.320/64⁴⁹.

Esta receita será cobrada e processada no âmbito da bacia hidrográfica de onde pertença o corpo hídrico tutelado, e nos moldes do Sistema de Gerenciamento adiante descrito.

2.7 COMPETÊNCIA PARA A COBRANÇA DO USO DA ÁGUA

Um dos objetivos do SNGRH, como estrutura administrativa e executiva das políticas públicas é o de promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, através dos seus órgãos de atuação federal e estadual, nos limites da bacia hidrográfica de atuação. O artigo 32, V da Lei 9.433/97 prevê esta competência.

Atenta-se para melhor compreensão os órgãos que integram o CNRH; Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal; Comitês de Bacia Hidrográfica; órgãos dos Poderes Públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências são relacionadas com os recursos hídricos, e as agências de água. Sem interferir na organização administrativa do Estado, o que afrontaria a sua autonomia, o SNGRH coordenará a gestão pelos órgãos que o compõem.

De acordo com Pompeu (2006) a Lei 9.433/97 regula a competência dos Comitês de Bacia Hidrográfica federais, pois cabe aos Estados legislar sobre sua organização administrativa.

Diante do que se constata na Lei, com base nos critérios de gerais de cobrança estabelecidos pelo CNRH, a ANA procederá estudos para subsidiar a proposta de cobrança e valores pelo uso da água apresentados pelo

⁴⁹ Artigo 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto **Lei** nº 1.939, de 20.5.1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto **Lei** nº 1.939, de 20.5.1982)

Comitê de Bacia Hidrográfica, à CNRH, que será competente para aprová-la. A análise de aprovação é realizada pela Câmara Técnica que elabora relatório submetido ao Plenário.

Ainda na esfera federal, as agências de bacia, que exercem a função de secretarias executivas dos Comitês de Bacia Hidrográfica, desenvolverão estudos e propostas ao Comitê de Bacia Hidrográfica que as submeterá a um processo de negociação e o plano de aplicação dos recursos arrecadados, conforme se constata no artigo 43, XI, alíneas “b” e “c” da Lei 9.433/97. Os estudos e propostas devem obedecer os mecanismos de cobrança estabelecidos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, que também apresentarão sugestões dos valores a serem cobrados (artigo 38, VI da Lei 9433/97).

As propostas devem respeitar critérios gerais da cobrança estabelecidos pelo CNRH (artigo 34, X da Lei 9433/97).

Ressalta-se que a criação de agência de águas é condicionada à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação (artigo 43, II da Lei 9433/97). A Agência é o órgão responsável pela cobrança através de delegação do outorgante, ficando a seu encargo analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos, bem como acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados.

A cobrança pelo uso da água na esfera federal constitui receita da ANA. Os valores recolhidos lhe devem ser destinados na conta única do Tesouro Nacional, enquanto não destinado às programações.

As Leis Estaduais regulam a sua formatação administrativa e competências no recolhimento e gerenciamento dos valores arrecadados. A Lei Estadual do Paraná n. 12.726/99 em seu artigo 22 criou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR, para recolhimento da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Os investimentos devem ser prioritariamente na bacia de arrecadação, respeitando-se o mínimo de 80% salvo disposição do Comitê.

A gestão do FRHI/PR é realizada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na qualidade de órgão executivo e de coordenação central do SEGRH/PR e como agente financeiro instituição financeira oficial,

incumbindo-se a Secretaria de Estado da Fazenda da supervisão financeira de ambos.

O gerenciamento operacional da aplicação de recursos é regido por Contrato de Gestão celebrado entre o Estado do Paraná e Unidade Executiva Descentralizada, quais sejam as Agências de Água e os consórcios e associações a elas equiparadas (artigo 33 da Lei 12.726/99), submetido à prévia manifestação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e à aprovação formal do CERH/PR.

A destinação dos valores arrecadados deverá financiar os estudos, programas, projetos e obras incluídas no Plano de Bacia Hidrográfica e o pagamento de despesas de monitoramento dos corpos de água e de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes SEGRH/PR.

O FRHI/PR transfere ao Tesouro Estadual recursos para pagamento de serviço e amortização de dívidas resultantes de operações de crédito e de financiamento contraídas pelo Estado e destinadas ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos, na forma e nas condições a serem regulamentadas, em cada caso, por decreto do Poder Executivo.

A forma, a periodicidade, o processo e demais estipulações de caráter técnico e administrativo inerentes à cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos serão estabelecidos em Decreto do Poder Executivo, a partir de proposta do órgão central do SEGRH/PR aprovada pelo CERH/PR.

Os créditos do SEGRH/PR decorrentes da cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos, não pagos pelos respectivos responsáveis, serão inscritos, cobrados e executados, com a observância da legislação aplicável e em vigor, inerente à dívida ativa.

Ainda na Lei Estadual do Paraná, ao SEGRH/PR, assim como o SNGRH, compete a promoção da cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos.

Ressalta-se que o SEGRH/PR, é composto por órgão deliberativo e normativo central do Sistema: o CERH/PR; órgão executivo gestor e coordenador central do Sistema: a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; órgãos regionais e setoriais deliberativos e normativos de bacia hidrográfica do Estado: os Comitês de Bacia Hidrográfica; unidades executivas descentralizadas: as Agências de Água e os consórcios e associações a elas equiparadas.

No Estado do Paraná, o Órgão Gestor de Recursos Hídricos do Estado do Paraná é a Suderhsa, criado pela Lei Estadual n. 11.352/96. Esta lei foi

regulamentada após uma série de sucessivas fusões e transformações de instituições. À Suderhsa foi incorporada as funções de Agência de Bacia Hidrográfica⁵⁰ na estrutura organizacional e ela quem efetivamente irá implementar a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos;

Segundo esta lei as Agências de Água terão personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo direito administrativo, civil ou comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais ou setoriais, mediante autorização, em lei, ao Poder Executivo, que aprovará, por Decreto, os seus respectivos atos constitutivos a serem inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável.

Enquadram-se na condição de equiparados às Agências de Água, para os efeitos desta Lei, os consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídas, aos quais poderão ser delegados, por ato do CERH/PR, de que trata esta Lei, o exercício das funções, competências e atribuições inerentes às unidades executivas descentralizadas.

A Suderhsa investida das funções de agência presta apoio aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e responde pelo planejamento e pela formulação do Plano de Bacia Hidrográfica, bem como pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive pela cobrança dos direitos de uso dos recursos hídricos na sua área de atuação.

Contudo, a Suderhsa está prestes a ser extinta e ser substituída pelo Instituto Paranaense das Águas – IPAGUAS, entidade autárquica vinculada à Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, ante a aprovação do Projeto de Lei Estadual 515/2008 que entre as disposições esclarece,

O Instituto Paranaense das Águas é o órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR, tendo por finalidade oferecer, em sua esfera de competências, suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR instituída pela Lei nº. 12.726, de 26 de novembro de 1999, observando seus fundamentos, objetivos e diretrizes gerais de ação. Possui, também como finalidade o exercício das funções de entidade de regulação e fiscalização dos serviços públicos de água, esgoto e resíduos sólidos prestados na gestão associada entre o Estado e municípios,

⁵⁰ O Decreto Estadual 1.651 de 04 de agosto de 2003 atribui a SUDERHSA a função de Agência de Bacia Hidrográfica.

autorizada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, nos termos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e demais determinações previstas nesta lei. Será de competência da entidade:

I - celebrar contratos, convênios e prestar serviços; II - cobrar emolumentos correspondentes à prestação de serviços; III - delegar o exercício parcial da atividade de fiscalização a outros órgãos; IV - promover a inscrição de seus créditos em dívida ativa e efetuar a sua cobrança judicial; V - acompanhar e disciplinar a implementação e a operacionalização dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR; VI - contratar e executar obras e serviços comuns e de engenharia, bem como efetuar compras. Transferem-se para o âmbito administrativo do Instituto Paranaense das Águas as atribuições, cargos e servidores da extinta SUDERHSA, garantindo-se os seus vencimentos, vantagens, gratificações e encargos especiais para todos os efeitos legais. Os convênios, contratos e outros instrumentos legais congêneres que estão em execução pela entidade extinta pelo artigo 2º desta lei serão assumidos pelo Instituto Paranaense das Águas, que se responsabilizará pela sua continuidade.

O Projeto de Lei Estadual 515/2008 ainda pretende realizar alterações pontuais da Lei Estadual 12.756/99 referente à Política Estadual de Recursos Hídricos⁵¹. Desde o texto inicial foram realizadas 8 emendas.

⁵¹ De acordo com as informações do sítio eletrônico da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP (www.fiep.org.br em 15 de novembro de 2009, p. 04-05), as principais alterações da Lei Estadual 12.756/99 resultantes da aprovação do Projeto de Lei Estadual 515/2008 são: “Passa a considerar o valor social ambiental da água. Caberá ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR a aprovação do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PLERH/PR, assim como o estabelecimento da forma, periodicidade, processo e demais estipulações de caráter técnico e administrativo inerentes à cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos de proposta do órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR. No Plano de Bacia Hidrográfica constarão propostas de enquadramento dos corpos de água em classes segundo usos preponderantes. O Fundo Estadual de Recursos Hídricos passa a ser constituído também por: compensação financeira e *royalties* pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica que o Estado do Paraná receber; parte da compensação financeira, a ser definida em regulamento, que o Estado receber pela exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais; e quaisquer outras receitas eventuais, vinculadas aos objetivos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR. Altera a gestão do fundo para o Instituto Paranaense das Águas, na qualidade de órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR. A Secretaria Meio Ambiente, gestora anterior, passa-se a supervisão financeira em conjunto com a Secretaria da Fazenda. O Poder Executivo regulamentará, mediante decreto, e não mais por projeto de lei próprio, as diretrizes e critérios para o financiamento ou concessão de subsídios destinados à realização das obras, conforme estudo aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR. Altera a composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo considerado I – o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR, como órgão colegiado deliberativo e normativo central; II – a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, como órgão coordenador central; III – o Instituto Paranaense das Águas, como órgão executivo gestor; IV – os Comitês de Bacia Hidrográfica, como órgãos regionais e setoriais deliberativos e normativos de bacia hidrográfica do Estado; e V – as Gerências de Bacia Hidrográfica, como unidades de apoio técnico e administrativo aos Comitês de Bacia Hidrográfica. Inclui no Conselho Estadual de Recursos Hídricos representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação as unidades hidrográficas de gerenciamento de recursos hídricos. Inclui na composição dos Comitês de Bacias, representantes de comunidades tradicionais e indígenas existentes nas bacias hidrográficas. Caberá ao órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR prestar apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica por meio de Gerências de Bacia Hidrográfica, retirando esta competência das Agências de Água. Será também competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos homologar os valores unitários a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, previamente

O órgão que estabelecerá critérios e normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos será o CERH/PR, na condição de órgão deliberativo e normativo central do SEGRH/PR.

As propostas para cobrança do uso da água são realizadas pelos comitês de bacia hidrográfica, aprovação da proposição de mecanismos de cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos e dos valores a serem cobrados, respeitando os critérios e normas apresentadas pelo CERH/PR.

A proposta é submetida à apreciação da SEMA, na condição de órgão executivo gestor e coordenador central do SEGRH/PR a quem compete autorizar a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos, mediante delegação às Agências de Água, consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica ou associações de usuários de recursos hídricos. A cobrança efetivamente será realizada para a Suderhsa.

Às Unidades Executivas Descentralizadas compete analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso da água e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos, bem como propor ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

A Lei Estadual ainda permite que o Estado, por intermédio do CERH/PR delegue ao Município organizar-se técnica e administrativamente para o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas, que se situem exclusivamente no seu território, inclusive para realizar a cobrança pelo direito de uso das águas.

aprovados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica. Retira a competência executiva e de gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, passando a condição de órgão coordenador central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR responsável, entre outras ações, por: fomentar a captação de recursos para financiar ações e atividades do Plano Estadual de Recursos Hídricos e coordenar, acompanhar e avaliar o desempenho SEGRH/PR. Compete ao Instituto Paranaense das Águas, na condição de órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as atividades inerentes à gestão do processo. Os Comitês de Bacias Hidrográficas proporão ao Instituto Paranaense das Águas os represamentos, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes. Compete às Gerências de Bacia Hidrográfica exercer a Secretaria Executiva dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. As infrações e as referidas penalidades serão fixadas em tabela própria, a ser estabelecida mediante decreto. As captações destinadas à produção agropecuária de pequenos produtores rurais estarão isentas da cobrança pelo direito de uso da água, mantida a obrigatoriedade de obtenção de outorga se o uso não for considerado insignificante”.

Constata-se que o sistema de implantação é extremamente burocrático, complexo e tecnicista, dependente da atuação de inúmeros setores, departamentos, que dependem ainda de uma formação participativa de inúmeros atores sociais, nem sempre dispostos ou preocupados com as questões ambientais, além da constituição formal dos órgãos descentralizados, empecilhos que ensejam dificuldades de implementação da cobrança do uso da água, objeto de análise do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

OBSTÁCULOS⁵² PARA A EFETIVIDADE DA COBRANÇA DO USO DA ÁGUA

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES

Implantar uma política pública baseada na participação conjunta de sociedade e Estado requer maiores esforços para sua realização do que foi necessário para a sua criação legal.

Os elementos e características do Estado apresentados no primeiro capítulo, delinearam a estrutura estatal que promoveu o desenvolvimento de uma política de descentralização e confrontação/união de forças de vários setores da sociedade, como forma de buscar o bem comum investindo os poderes deliberativos e executivos das políticas públicas, criando novos atores e novos espaços públicos.

Os recursos hídricos, como elemento natural necessário à sobrevivência dos seres vivos, como insumo de produção merecedor de tratamento diferenciado e como bem escasso, modelam instrumentos de gestão e instrumentos econômicos baseados em critérios quantitativos e qualitativos, adequando as condições de uso que melhor se adéquam às necessidades de preservação a esta e às gerações futuras.

O ponto de encontro das características de Estado e da política pública de cobrança da água é o marco para o início deste capítulo, que procura estabelecer dentro da conjuntura instalada desde a promulgação da Lei 9.433/97, as razões pelas quais os efeitos da norma alcançaram resultados tímidos.

A busca é diagnosticar os obstáculos pautado na estrutura de execução das políticas públicas versus o conflito de interesses, como um dos elementos para obstar a implementação da cobrança pelo uso da água, sem qualquer pretensão reducionista de tratar como a única razão da inoperância.

Considerando o contexto com que o Estado manteve a função reguladora, mas descentralizou os poderes de execução das políticas públicas, a transferência exige condições de eficácia. Ao passo que o elemento água investe-se de valor econômico, as exigências atinentes ao uso passa de uma análise meramente ambiental, para ingressar nas análises dos custos econômicos dos agentes detentores dos meios de

⁵² Dentro do estudo das ciências sociais, e na concepção de Oliveira (2002, p. 184) “obstáculos são barreiras oriundas da própria estrutura social e que dificultam ou impedem a mudança social”.

produção. Sendo assim, aos agentes econômicos são investidos do poder de executar política de cobrança que eles mesmos deverão pagar. Os condicionamentos saem da esfera de competências tão somente, para atingir o da consciência, que ainda está atrelada aos anseios do desenvolvimento econômico capitalista. O aumento do custo de produção não interessa, nem nunca interessou ao sistema capitalista, mesmo que destinado a impedir a degradação ambiental.

A natureza difusa da água confere a todo cidadão o seu domínio, de modo que o interesse sobre sua proteção é da massa, e interfere na vida da coletividade, característica que a titularidade definida na Constituição Federal não interfere. O problema é internalizar valores em custos de produção o que confronta com os sistemas de mercado que sempre procurou reduzir custos e aumentar lucros. O desafio de superar o pensamento imediatista do capitalismo em prol do meio ambiente.

Parte-se da concepção de que o instrumento da cobrança do uso é válido e capaz de servir não apenas como instrumento econômico, mas também de transformar o comportamento do usuário, e de conferir sustentabilidade financeira aos sistemas de gestão de recursos hídricos, independente das críticas quanto à investidura da água à categoria de mercadoria.

A capacidade a que a cobrança se propõe, contudo, depende da capacidade de se efetivar, através de medidas ainda em processo de enfrentamento técnico, burocrático, econômico e cultural.

3.2 CAPACIDADE DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

3.2.1 Fase constitutiva e instrumental que se encontram os órgãos gestores nos Estados-membros

Desde a criação da Lei 9.433/97, passados 12 anos, a cobrança pelo uso da água ainda não foi implementada, nem mesmo nos 140 comitês instalados em todo

o país, salvo nos Estados de São Paulo⁵³, e Ceará⁵⁴, e nos Estados usuários das águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul⁵⁵. Mesmo nestes Estados, nem todas as bacias tem implementada a cobrança.

Este fator desencadeou o interesse em apurar as razões pelas quais o processo tem surtido efeitos tímidos, sem a urgência que merecia ser tratada.

Partindo da necessidade de um embate entre vários atores sociais para deliberar sobre os usos dos recursos hídricos, a efetivação das políticas públicas exige uma atuação efetiva e contínua dos órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Para que a cobrança pela utilização da água seja efetivamente implantada necessário que estejam integralmente constituídos os órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, e no âmbito estadual os do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos. O Comitê de Bacia Hidrográfica como gestor direto dos recursos hídricos e último órgão dentro do quadro de competências, deverá estar em constituído, organizado e em funcionamento.

A situação constatada demonstra que, regra geral, todo o processo ainda está em fase inicial. Em algumas bacias, sequer houve instalação de comitês de bacia hidrográfica.

A exemplo, do Estado do Paraná, das 16 Bacias existentes, apenas 5 comitês foram instalados. Realizado o cálculo proporcional apenas 31,25% das bacias no Estado do Paraná já estão constituídas, e ainda, na fase inicial de formulação do Plano de Recursos Hídricos.

A situação não é muito diferente em outros Estados. Segundo dados fornecidos pela ANA (2009), os comitês instalados até o ano de 2007 em todo o país

⁵³ A cobrança foi instalada na Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ). De acordo com relatório da ANA sobre a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos e agência de água das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá “em dezembro de 2006, o Decreto n. 51.449 autorizou a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, fixando os valores de cobrança nas bacias. A promulgação deste Decreto somente foi possível graças à aprovação do Decreto n. 50.667 em março de 2006”.

⁵⁴ De acordo com Santos (2002, p. 193) que comenta a cobrança no Estado do Ceará “a cobrança, estabelecida sob forma de tarifas a serem arrecadadas pela COGERH, pelo Decreto estadual nº 24.264, de 12 de novembro de 1996, complementado pela Deliberação 193 nº 3/97 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH - incide sobre o volume de água bruta “livre ou aduzida por canais” captado/fornecido ao usuário”.

⁵⁵ A Bacia Hidrográfica de Paraíba do Sul é de âmbito federal, porque atinge também os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - e é considerada, em superfície, uma das três maiores bacias hidrográficas secundárias do Brasil, abrangendo uma área aproximada de 57.000km². (INEA – Instituto Estadual de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro). O valor cobrado é de R\$ 0,02 por metro cúbico, conforme fórmula de cobrança informada pela ANA (2009).

concentram-se nas regiões sul, sudeste e nordeste, reflexo das disponibilidades hídricas em confronto com a densidade populacional, revelada na Figura 2,

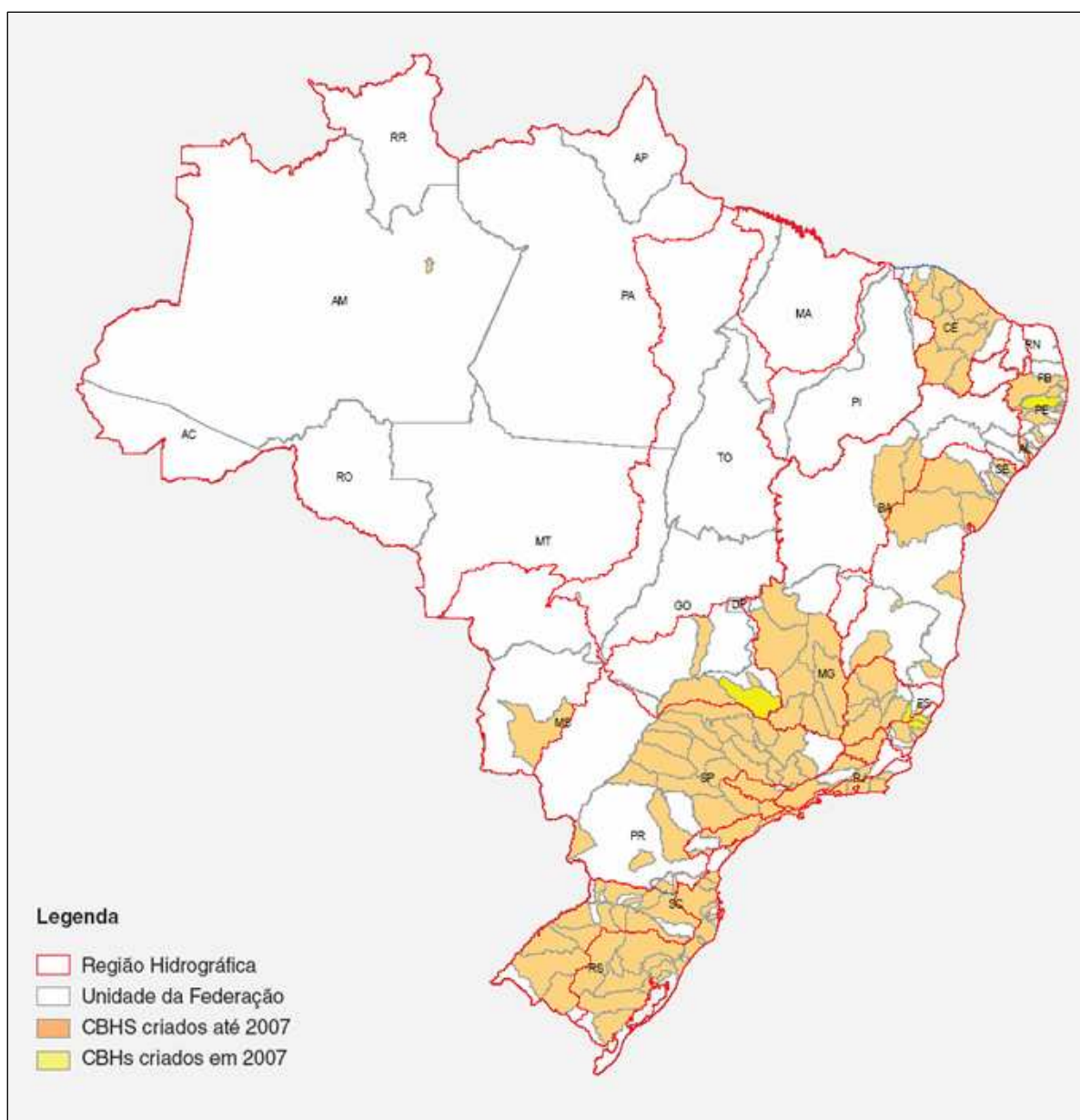


Figura 2 - Áreas de atuação dos comitês estaduais criados em 2007

Fonte: ANA (2007):

Os dados podem ser representados no Gráfico 1, também fornecido pelo sítio eletrônico da ANA (2009) a fim de demonstrar que a preocupação com a aplicação dos recursos hídricos não está relacionada com questão cultural, de consciência ambiental da preservação, mas sim diretamente com a disponibilidade do bem a determinada comunidade, resultado do pensamento imediatista em que os problemas são enfrentados somente quando realmente são sentidos.

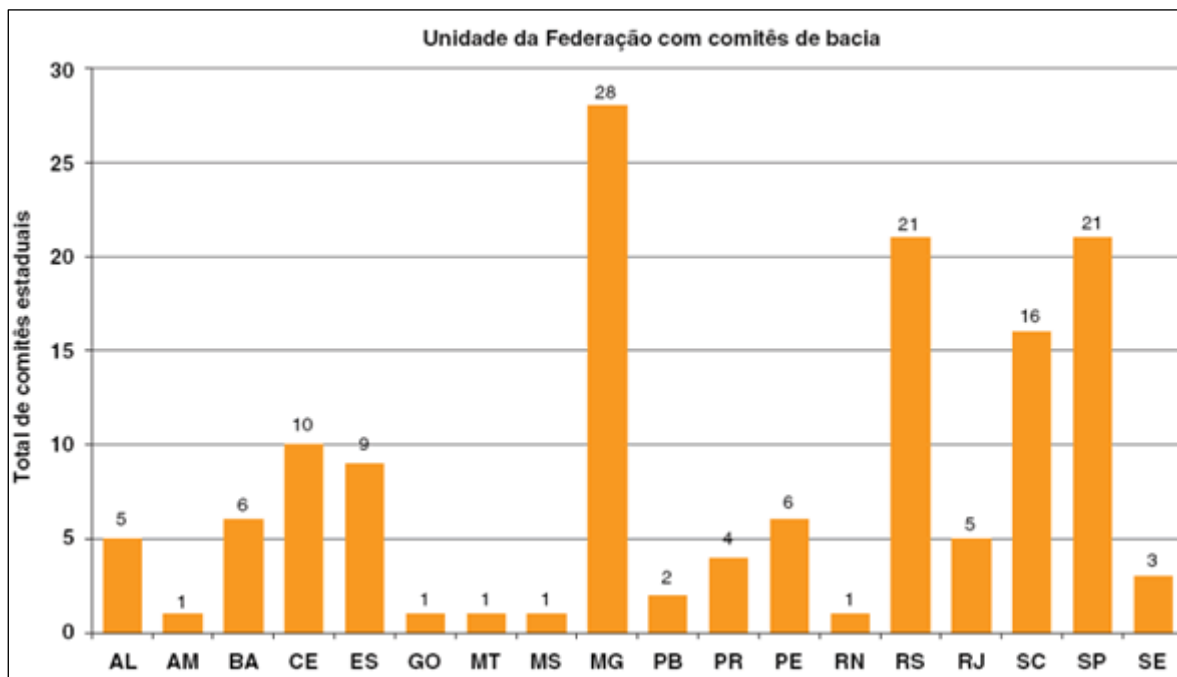


Gráfico 1 – Unidades da Federação com Comitês de Bacias
 Fonte: ANA (2007)

Embora estes dados sejam do ano de 2007, é possível evidenciar a ausência de criação e funcionamento significativo dos comitês após dez anos da existência da legislação federal, embora estejam alguns instalados em importantes regiões nucleares de uso industrial e concentração populacional. Em Estados de menor densidade demográfica e maior disponibilidade hídrica, como os situados nas regiões norte e centro-oeste, apenas 4 comitês foram criados, nos 10 Estados-membros que o compõe.

Não haveria justificativa da omissão, pois a ausência de políticas incentiva que a preservação dos recursos hídricos fique comprometida com o decorrer dos anos de utilização, principalmente quando se trata de áreas de irrigação, considerado o uso que mais polui entre todos os usos consultivos e poluidores conhecidos.

Mesmo nos Comitês já constituídos, as políticas estão ainda em fase inicial. Dentre os instrumentos de políticas públicas apontadas pela Lei 9.433/97, a primeira mencionada no artigo 5º é o plano de recursos hídricos, conceituada no artigo 6º da mesma lei como “planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos”.

A característica apontada pelo artigo 7º da mesma lei é de que os Planos de Recursos Hídricos são de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. O conteúdo mínimo do plano exige conter:

- I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
- VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Pelo elenco de conteúdos necessários para a formulação do plano, denota-se que se trata de um processo longo, complexo e técnico. A elaboração é um trabalho que exige dedicação e continuidade. A determinação do valor a ser cobrado pelo uso da água depende da elaboração, constatação e conclusão destes dados, como forma de metodologia da quantificação, especialmente por força do inciso IX do artigo 7º da Lei 9.433/97.

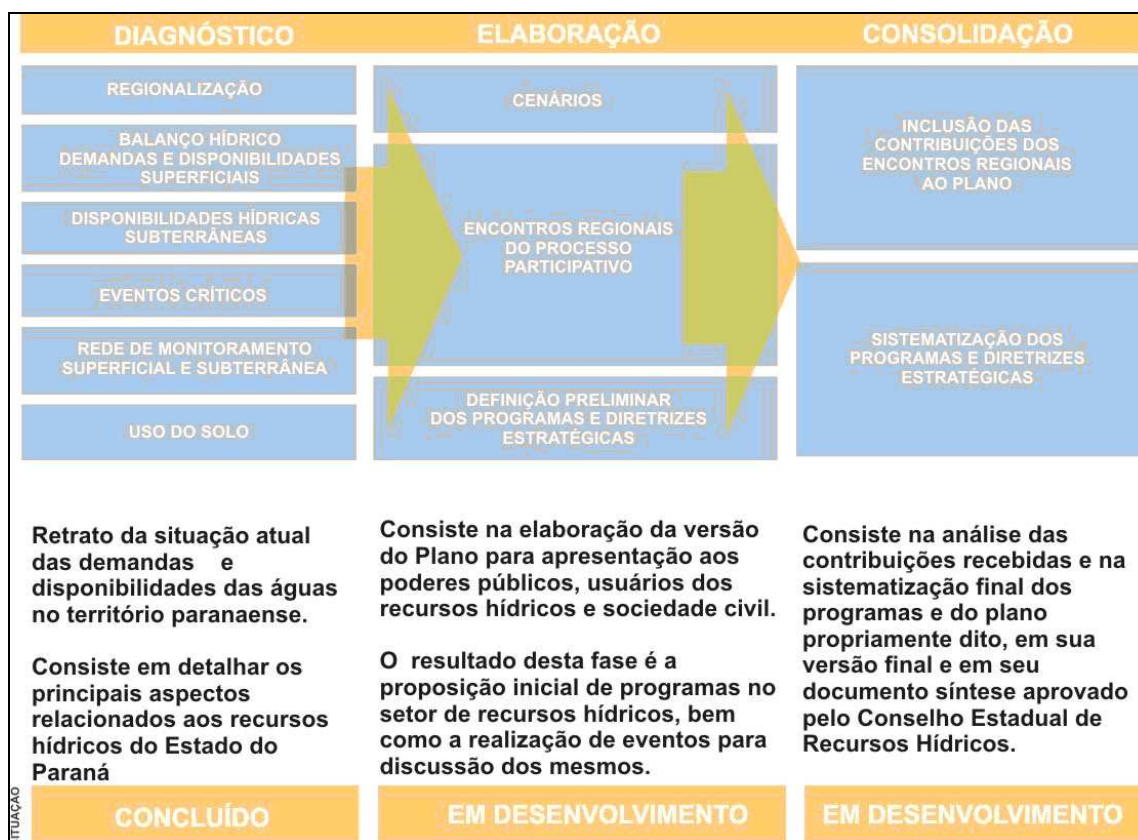
Sem as diretrizes e critérios especificados no plano, inviabiliza delinear os parâmetros para a cobrança. Além das diretrizes, será necessária a sua valoração e implantação efetiva.

No Estado do Paraná, os planos que estão sendo formulados são das seguintes Bacias: Plano das Bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Rio Ribeira; Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Jordão e Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi.

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Tibagi⁵⁶ criado em agosto de 2001, através do Decreto Estadual 5.790/2002, está em processo de conclusão do diagnóstico, ou seja, cumprindo com o primeiro item do plano. A previsão, segundo os dados fornecidos pelo sítio eletrônico da Suderhsa (2009), é de que a conclusão ocorra ainda no ano de 2009. O encontro do Comitê de Bacia Hidrográfica no último dia 19 de agosto do corrente ano apresentou os resultados do estudo do diagnóstico. Mais duas reuniões já estão designadas para antes de dezembro.

O Quadro 3 fornecido pelo sítio eletrônico da Suderhsa (2009) apresenta as fases de formulação do Plano. Observa-se que o diagnóstico concluído é apenas a primeira de suas fases.

⁵⁶ Texto disponível no site <http://www.meioambiente.pr.gov.br> sobre o histórico do Comitê de Bacia Hidrográfica do Tibagi: "O Comitê do rio Tibagi teve início em agosto do ano 2001, quando algumas instituições, representativas da Bacia do Tibagi, capitaneadas pelo Copati, Consórcio do Rio Tibagi, requereram junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos a instalação do Comitê da Bacia do Rio Tibagi. No dia 04 de dezembro de 2001, em reunião do CERH, a mesa diretiva provisória do Comitê foi empossada. Na ocasião foram designadas 09 instituições para compor o Comitê - 03 prefeituras municipais, 03 órgãos do Governo Estadual e 03 usuários de recursos hídricos. Esta mesa diretiva teve como principal objetivo formar o Comitê definitivo da bacia do Rio Tibagi. Durante 06 meses este Comitê, com o auxílio logístico e administrativo do Copati, trabalhou no sentido de cumprir o seu objetivo, que foi alcançando em 13 de junho de 2002, com a posse de seus 40 membros, todos designados pelo decreto estadual nº 5790. Assim começou o Comitê da Bacia do Rio Tibagi. De acordo com a Lei de nº 12.726/1999 que institui à Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Paraná, em conformidade com a Política Nacional de Meio Ambiente elaborada e executada pela ANA (Agência Nacional de Águas); através do Decreto Estadual 2.315/00 que regula a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, em 03 de abril de 2006 dá início às atividades a Agência de Bacia do Rio Tibagi. A Agência, conta com equipe técnica qualificada que irá gerir um sistema adequado de Gestão Hídrica ambientalmente responsável e que beneficie toda a região. No Estado do Paraná, está outorgada à Suderhsa (Superintendência dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental do Paraná) a criação e manutenção da Agência da Bacia do Rio Tibagi, que é a unidade executiva do Plano de gestão de Recursos Hídricos da Bacia do Tibagi. A Agência foi criada dentro de um contexto institucional e sistemático, devendo desempenhar um papel preestabelecido por lei independentemente de interesses, privados e estatais de parte a parte, sendo de extrema importância o desenvolvimento de um trabalho articulado outros atores que, direta ou indiretamente, compartilham a responsabilidade do gerenciamento da Bacia, o que torna as ações efetivas e públicas no tocante a preservação das águas."



Quadro 3 – Fases de Formulação do Plano

Fonte: SUDERHSA (2009)

O cenário verificado no Quadro 3 significa que, após 10 anos da Lei Estadual 12.726/99, o plano de bacia hidrográfica ainda está nas primeiras fases de sua elaboração. Segundo entrevista com Sr. Emílio Trevisan, diretor de Recursos Hídricos da Suderhsa, apesar de defender a importância da cobrança pelo uso da água, e acreditar nos objetivos indicados na lei, a razão pela qual a cobrança do uso da água ainda não foi implementada no Estado do Paraná decorre do processo ser naturalmente lento, pois depende de um processo democrático que requer análise, discussões, decisões e condiciona-se à conclusão do Plano. Exemplificou o caso da França⁵⁷, que levou 30 anos para a cobrança implementada, tendo sido iniciadas as discussões no ano de 1964 e somente em 1994 foi realmente implementada.

⁵⁷ O modelo de Política Nacional de Recursos Hídricos proposto pela Lei 9.433 possui semelhança com o modelo francês de gestão de bacias hidrográficas. Segundo consta no Projeto Proagua – Fortalecimento Institucional, Fase III, Sistema de Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul, a segunda metade do século XIX a França foi marcada pela preocupação de construir obras de saneamento básico em resposta às aspirações políticas, econômicas e sanitárias de uma população cada vez mais urbanizada, motivo pelo qual o abastecimento público era a prioridade. Porém a proteção ambiental não era tema debatido na época. As políticas se dirigiam à recuperação das águas superficiais de menor qualidade que as subterrâneas que eram captadas, mas insuficiente para satisfazer a necessidade de toda a população. Desta maneira foram criadas as agências de águas, cuja função incluía a cobrança pelo uso da água baseada na recomendação da teoria econômica de

Embora o exemplo seja regional, a situação reflete-se na maior parte do país. Há uma estagnação ou uma lentidão procedimental que afeta a realização da política pública da cobrança.

No Jornal Gazeta do Povo de 25 de agosto de 2009, Nascimento (2009) noticia que a cobrança pelo uso da água captada dos rios paranaenses apesar de certa vai demorar anos para ser implementada, segundo lhe confirmou o diretor-presidente da Suderhsa Sr. João Samek, pois depende de “inúmeras questões burocráticas, que poderão levar anos até serem resolvidas”. Como destaca o artigo:

[...] a implantação desta cobrança é um recurso previsto na lei que cria o Ipaguas, mas sequer é considerada neste momento. O Ipaguas vai substituir a SUDERHSA na gestão da água no estado, a partir da aprovação da nova lei. Enquanto isso, o cronograma de trabalho da SUDERHSA prevê a conclusão do Plano Estadual de Recursos Hídricos até o fim do ano para elaborar os planos de cada bacia hidrográfica, que devem considerar as demandas, características e particularidades, levando em conta os possíveis cenários de desenvolvimento de cada região. ‘Esses planos devem começar a ser executados em meados de 2011. A cobrança pela água vem numa próxima etapa, pois depende do término da elaboração dos planos das bacia (*sic*) hidrográficas, da discussão e aprovação das normas pelos comitês’, afirma Samek, que considera “premature” iniciar a discussão sobre o preço a ser cobrado pela água sem antes dispor de todos os aspectos técnicos. Assim, a criação do Ipaguas seria apenas o início, no âmbito estadual, de um processo iniciado há 12 anos pelo governo federal, e que tem como um dos instrumentos a cobrança pelo uso da água. A Lei das Águas (n.º 9.433), sancionada em 1997, institucionalizou o uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água dos rios. As empresas que podem ser afetadas pela cobrança ainda não sabem calcular o impacto econômico. O tema é considerado um tabu no setor, uma vez que contrapõe o discurso da sustentabilidade socioambiental com os interesses econômicos.

internalização de custos sociais. A criação destas agências não ocorreu facilmente. Como consta no Projeto Proágua (2001, p. 07) “são o resultado de vários compromissos em diferentes momentos da sua gestação” que envolviam a limitação das funções para apenas cobrar o uso da água e redistribuir os recursos arrecadados. Criaram-se os comitês para junto com a agência exercerem funções financeiras e ocupar espaços vazios da estrutura política e institucional existente. Polêmicas de cunho jurídico ainda são invocadas em relação à cobrança instituída na França. O Conselho de Estado francês (*Conseil d'État* inicialmente defendia que a cobrança *sui generis* não caracterizava um imposto, e, portanto, não poderia ser vista como uma “taxa parafiscal”, pois não constituía uma cobrança por serviço prestado nem era taxa sindical. O *Conseil d'État* posteriormente concluiu que tendo sido instituída por lei somente uma outra lei poderia precisar a sua natureza jurídica. Ainda se questiona a constitucionalidade da cobrança francesa, segundo conclusão de vários juristas franceses e de alguns membros do *Conseil d'Éta*, pois na legislação francesa “são as agências que estabelecem e recolhem uma cobrança cuja definição da base de cálculo, do valor unitário e da sua alocação escapam totalmente do controle do poder legislativo, o que ‘contraria’ as disposições constitucionais do assunto. Diante dessas incertezas e considerando a satisfação que tem dado o sistema de cobrança consolidado em torno dos comitês e agências de bacia, estabeleceu-se até agora uma espécie de consenso tácito para manter o *statu quo*. No entanto, essa dúvida tem sido igualmente um fator impeditivo de reformas aparentemente necessárias, como abordaremos adiante”(PROAGUA, 2001, p. 11).

A manifestação do diretor-presidente permite concluir que antes de 2011 a cobrança sequer poderá ser cogitada. Após o início de execução dos planos, ainda é preciso superar o que o próprio jornalista destaca: a contraposição entre o discurso da sustentabilidade socioambiental e os interesses econômicos dos usuários.

Portanto, o entendimento de que o processo democrático é o motivo pelo qual a política não se efetiva não parece ser exatamente o motivo da estagnação, como inclusive, ressaltou o diretor-presidente da Suderhsa. Exemplo disso são os três comitês existentes no Brasil que cobram pela cobrança em regiões cuja situação geográfica e social apresenta maiores dificuldades.

O representante da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG no Comitê do Rio Tibagi, Professor Fernando Pilatti, que participa das reuniões desde o seu início, considera que o atraso na formação administrativa da Suderhsa e na política governamental para formação dos comitês foi a maior causa para a cobrança do uso da água ainda não ter sido implementada no Estado do Paraná. Aliás, esclareceu que nenhum debate acerca da cobrança pelo uso da água ocorreu dentro do Comitê do Rio Tibagi desde sua criação, porque ainda está em fase de formulação de plano, e antes de concluído, não há como incluir a matéria em pauta.

Ressalta ainda que entre o período de constituição do Comitê do Rio Tibagi e a equiparação da Suderhsa à agência de águas, todos os trabalhos foram paralisados, ante a impossibilidade de funcionamento sem a estrutura administrativa estar completa e de acordo com a legislação.

Significa que os entraves burocráticos de constituição influenciaram na morosidade de atuação do Comitê e provoca a demora na implantação das políticas públicas. Ao se referir ao atraso na formação administrativa da Suderhsa deve ser destacado que nova etapa de reformulação administrativa está se concretizando com a aprovação do Projeto de Lei 515/2008 que pretende criar o Instituto Paranaense de Águas – IPAGUAS em substituição a Suderhsa, e provocará readaptações demandando mais tempo.

Há bacias que sequer foram constituídas, ou que constituídas realmente estejam em atividade. Há indisposição ou ausência de interesses na sua efetivação, o que causa atravancamentos e esbarram no excesso das exigências técnicas-burocráticas, embora as razões da morosidade ou estagnação possam ser variadas, e impossíveis de serem exaustivamente apontadas.

Porém, ainda que os processos participativos dentro das esferas públicas demandem tempo diante da necessidade de conciliar interesse de vários setores, como justificou o diretor de recursos hídricos da Suderhsa, não é esta circunstância que causa maior lentidão e inoperância observada nestes espaços públicos. Afinal, a participação pública é justamente para agilizar os processos e a implementação do que atende melhor os interesses metaindividuais. Seria a forma pela qual todos os interesses reunidos poderiam deliberar sobre as variáveis que cercam o objeto, e definir os parâmetros da forma mais equitativa possível.

Exemplo do descomprometimento do Poder Público são as freqüentes ausências dos municípios membros do Comitê do Rio Tibagi nos encontros previamente designados, conforme revela o Professor Fernando Pilatti em sua entrevista, bem como constatado na reunião do último dia 19 de agosto que a pesquisadora deste trabalho esteve presente, em que foram relatados os municípios ausentes há mais de três reuniões e proposta a sua substituição.

O descompromisso dos municípios com a elaboração do próprio plano de recursos hídricos, ainda pode ser constatado no artigo publicado em 12 de novembro de 2009, no Jornal Diário dos Campos da Cidade de Ponta Grossa/PR, escrito por Gonçalves (2009). Em entrevista, o Secretário de Estado de Meio Ambiente, Rasca Rodrigues, que compareceu na reunião da Associação dos Municípios dos Campos Gerais – AMCG declarou que os planos de gerenciamento de recursos hídricos e resíduos sólidos devem ser entregue até início de dezembro de 2009 e ainda não foi decidida sobre a possibilidade de prorrogação, pois 57 planos ainda estão em construção enquanto 68 já foram apresentados.

Ao entrevistador o secretário explicou que o plano de recursos hídricos é uma exigência legal a todos os municípios brasileiros com apresentação de projeto para os próximos 15 anos, alertando que não se trata apenas de uma preocupação ambiental, mas de um instrumento econômico direcionada para as políticas públicas.

O que foi afirmado no mesmo artigo é que os municípios não serão autuados por não apresentarem estes planos, o que também é indício da pouca importância que a própria administração trata a conduta destes agentes públicos.

Ressalta-se que antes da formação do Comitê do Rio Tibagi existia o Consórcio para Proteção Ambiental do Tibagi – COPATI, formado em 1989 por municípios da região do Rio Tibagi, objeto de estudo do pesquisador Branstromm (2005) que esclarece ter este consorcio recebido US\$ 1 milhão de dólares de um

grande fabricante de papel para realização de estudos ambientais, agindo como comissão provisória do Rio Tibagi. No início da década de 1990 a liderança do COPATI mudou sua base de apoio dos municípios para os usuários de captação de água criando um delicado equilíbrio entre o poder econômico e a ação de prefeituras representativas na direção.

Posteriormente o COPATI foi transformado em OSCIP deixando de agir como conselho, comitê ou agência, embora sua estrutura inicial permitisse que fosse convertido em Comitê com os acréscimos de atribuições necessárias. Como esclarece Brannstrom (2005, p. 219),

The state first focused on setting guidelines for watershed-scale executive agencies, which will run the water tariff scheme. Later, officials encourage the formation of stakeholder committees, which have deliberative power and are formed by civil society representatives, municipalities and water users. The state water resources bureaucracy intend to sign contracts with catchment agencies. These contracts will authorize water agencies to implement water tariffs, carry out water investment projects and create planning documents. Officials in the state's water resources bureaucracy argue that large water users – businesses and municipalities (see note 2) – should manage Paraná's 16 watershed territories, because fees collected from industrial water users will support the future investments.

Who will control the decentralized water agencies? The state strongly favored water users rather than civil society representatives. Rules specified percentages of all municipalities and total population of the catchment. Alternatively, water users groups empowered as water agencies must include at least three water-using sectors (the sectors are: water supply and sewerage; drainage and solid waste; hydroelectricity; industrial use and waste; agro-pastoral uses; navigation; leisure and recreation) and member must include varying degrees of all licensed water users and total water use in the catchment (Paraná, 2000). The Tibagi Valley (24,712 square kilometers) was chosen in order to evaluate Paraná's decentralization policies. Formed in 1989, the Consortium for Environmental Protection of the Tibagi (Consórcio para Proteção Ambiental do Tibagi – COPATI), became the watershed's water agency in December 2002. COPATI originated as a consortium of municipalities that received approximately US\$ 1 million from a large paper manufacturer in the Tibagi Valley to carry out environmental studies of fish populations. In the early 1990s COPATI's leadership changed its support base from municipalities to the catchment's large water users, such as breweries, coffee roasters and dairies. Taking advantage of Paraná's water management reforms, COPATI made necessary changes to become the Tibagi's executive agency and was forced to return to municipalities for support. It presently maintains a delicate balance of power between elected mayors steering the organisation's visible political front whilst industries provide financial and technical support. Encouraged by state officials, COPATI set up the Tibagi's provisional committee, which is the deliberative group required by state law. Notably, most members of the committee are also influential in COPATI. In June 2002 the full Tibagi committee was elected from caucuses in which water-using sectors, as defined by state law, met to select their representatives. Amongst the committees' 40 members, 13 were municipalities represented through their mayors or water-sewage autarchies and 10 were representatives of state bureaucracies or state-owned firms for water or electricity supply.

Constata-se, portanto, que são as exigências burocráticas e tecnicistas vinculadas ao domínio dos agentes econômicos nas decisões dos comitês e o descompromisso ético-cultural com o meio ambiente é que obstaculizam a efetividade das políticas públicas, e não o processo participativo-democrático propriamente dito.

Os comitês situam-se como campo de forças, onde surgem conflitos moldados a atender os interesses dominantes. Entenda-se dominante o que decorre da vontade da maioria. Esta maioria está definida em lei e reflete nas conseqüências (ou a ausência delas) no que diz respeito à execução das políticas públicas que atingem diretamente o setor econômico.

3.2.2 Exposição de alguns efeitos da implementação da cobrança pelo uso da água

Os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará foram os que tomaram a iniciativa em implantar a cobrança pelo uso da água. Os dois primeiros Estados fazem parte da Bacia da Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul e o Estado do Ceará realiza esta cobrança mediante a criação de um órgão criado pelo governo que centraliza todo o processo necessário para a cobrança pelo uso da água.

No Estado de São Paulo também já foi implantada a cobrança na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em dezembro de 2006.

3.2.2.1 Bacia da Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul

Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais seguindo orientações da Lei Federal n. 9.433/97 - PNRH criaram o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul, no âmbito do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Esta bacia possui uma área de drenagem de aproximadamente 57.000 Km², localizando-se na região Sudeste e abrange áreas dos estados de São Paulo (39

municípios), Minas Gerais (88 municípios) e Rio de Janeiro (53 municípios). Em toda essa extensão, 36 dos 180 municípios estão parcialmente inseridos na bacia. A população estimada é de 5,5 milhões de habitantes, sendo 1,8 milhão em São Paulo, 2,4 milhões no Rio de Janeiro e 1,3 milhão em Minas Gerais. Cerca de 87% desta população vive em áreas urbanas, sendo que esta tendência segue o mesmo padrão de outras regiões brasileiras, constituindo um dos fatores de pressão do desmatamento e da poluição hídrica na bacia. Cerca de 14 milhões de pessoas abastecem-se das águas da bacia, que drena uma das regiões mais desenvolvidas do país (GESTIN, 2009) (CEIVAP, 2009).

A qualidade ambiental da região que a Bacia da Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul abrange é afetada pela poluição e degradação por fontes poluidoras de maior potencial as de ordem domésticas, agropecuárias e industriais, além das decorrentes de acidentes, tendo em vista o intenso movimento de cargas perigosas que são transportadas pela malha rodo-ferroviário que corta o território da bacia. Nesta região concentram-se indústrias siderúrgicas, químicas e alimentícias.

Dados do Instituto Estadual de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro – INEA (2009) registram que a Bacia Hidrográfica de Paraíba do Sul é de âmbito federal, porque atinge três Estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, possuindo rios tanto de domínio da União como só dos estados⁵⁸, e é considerada, em superfície, uma das três maiores bacias hidrográficas secundárias do Brasil.

Esta Bacia foi a pioneira em estabelecer a lei para regulamentar a cobrança pela outorga de direito de uso. Apesar de abranger três Estados: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais e conter rios de domínio da União e dos Estados, o pioneirismo fez-se pelo Estado do Rio de Janeiro, e somente mais tarde foi seguido pelo Estado de São Paulo.

A Lei Estadual do Rio de Janeiro, de n. 4.204/2003 e as deliberações dos Comitês da Bacia determinaram que a cobrança seria aplicada na captação direta, no consumo de água bruta e no lançamento de efluentes nos corpos hídricos.

No Estado de São Paulo o tema sobre cobrança pelo uso da água já havia sido estabelecido antes da edição da lei PNRH, sendo que o Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul foi o quarto órgão a ser instalado neste Estado,

⁵⁸ A Constituição Federal de 1988 instituiu a dupla dominialidade para os corpos de água: aqueles que se estendem por mais de um estado são de domínio da União, e aqueles circunscritos ao território estadual, bem como a água subterrânea, são de domínio do respectivo estado.

portanto já existiam 3 órgãos trabalhando neste objetivo antes da criação do referido comitê em obediência à PNRH. Já no ano de 1991, 6 anos antes da promulgação da Lei Federal n. 9.433/97, foi implantada no Estado de São Paulo, a Lei n. 7.633 que estabelecia a Política Estadual de Recursos Hídricos determinando a cobrança pelo uso e derivação da água e pela diluição, transporte e assimilação de efluentes. Os recursos da Cobrança aplicados na bacia onde forem arrecadados através do FEHIDRO

O Estado de Minas Gerais, ainda não implementou esta cobrança, apesar de estar prevista na Lei Estadual n. 13.199/99, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e estar regulamentada pelo Decreto n. 44.046/2005.

Os recursos arrecadados pela cobrança de domínio estadual são administrados por órgãos específicos: no Rio de Janeiro pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNDRHI⁵⁹ e em São Paulo pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos FEHIDRO⁶⁰.

Desse montante, 10% são aplicados no próprio órgão gestor representados pelo INEA. Os 90% restantes são investidos na região hidrográfica onde foram captados, com base nos programas previstos no Plano de Bacias aprovado pelo respectivo Comitê. Este investimento contém programa de ações e investimentos para recuperação e preservação dos recursos hídricos.

Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, segundo o pesquisador Professor Doutor Jander Duarte Campos, pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro registra, desde o ano de 2001 vinham sendo realizados estudos para a

⁵⁹ O Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNDRHI é constituído pelas verbas da cobrança pela outorga sobre o direito de uso da água, de multas e da dívida ativa decorrente de débitos com a cobrança. A compensação para o Estado pelo aproveitamento hidrelétrico do território e a cobrança do passivo ambiental também são administradas pelo fundo. Os recursos são utilizados para financiar estudos, projetos e obras incluídos nos Planos de Bacia Hidrográfica, inclusive para proteção de mananciais ou aquíferos, além de custear despesas de monitoramento da qualidade da água e de capacitação de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos. Organizado em subcontas, o fundo permite a gestão autônoma dos recursos em cada região hidrográfica. Os projetos dos Comitês que dependerem do FUNDRHI para implementação são submetidos ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERHI, para deliberação e aprovação. Na ausência do Plano de Bacia, o órgão gestor pode aplicar diretamente os recursos do FUNDRHI nos programas governamentais de recursos hídricos.

⁶⁰ O Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO foi criado pela Lei 7.663/91 e regulamentado pelos Decretos 37.300/93 e 43.204/98, com objetivo de dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações correspondentes. Suas ações e objetivos são semelhantes aos do FUNDRHI. Tem como instrumento técnico, estratégico e econômico-financeiro para implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, ou seja, os projetos financiados pelo FEHIDRO são enquadrados conforme as prioridades estabelecidas no PERH, que fornece as diretrizes, objetivos e metas para realização de programas de proteção, recuperação, controle e conservação de recursos hídricos.

cobrança pelo uso da água. Foram mais de 70 eventos para esclarecer sobre o pacto de cobrança, a regularização dos usos, a definição dos usuários-pagadores e da metodologia e critérios de cobrança – captação e consumo. A cobrança foi definida de acordo com critérios negociados e aprovados pela Agência Nacional de Água - ANA, Governo do Estado do Rio de Janeiro - GERJ, Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP e Comitê Guandu (SERHIDRO-PS, 2007)

O professor Campos declarou que em 2 anos (do início dos debates até a implantação) foram discutidos os aspectos vinculados à outorga e à cobrança sobre o lançamento da carga no rio. Ele ressalta que ficou decidido serem os valores arrecadados investidos na própria bacia, sobretudo para dar sustentação às agências de bacias. Ficou também decidido como essencial maior participação da sociedade civil nas discussões da cobrança do uso da água, bem como uma fiscalização efetiva, equacionamento do gerenciamento da outorga e da cobrança e, principalmente, da harmonia entre os dois domínios hídricos – o Estadual e o Federal no sistema de cobrança (SERHIDRO-PS, 2007)

Destaca-se que por se tratar de um rio federal, a captação dos recursos está sob responsabilidade da ANA, e por isso a agência, em conjunto com o comitê da bacia, utiliza os recursos para viabilizar um programa de investimentos para recuperação e preservação de toda a bacia hidrográfica do Paraíba do Sul. As principais obras projetadas dizem respeito à coleta e tratamento de esgoto urbano e industrial. Atualmente, são lançados cerca de 1 bilhão de litros de esgoto por dia na bacia do Paraíba do Sul. E as milhares indústrias que dela retiram água, dão em troca o despejo de 30 milhões de toneladas de resíduos a cada dia.

Os valores cobrados são de R\$0,01/m³ pela captação da água, R\$0,02 pelo consumo da água e de R\$0,07 pelo lançamento de carga orgânica. Sendo que a arrecadação potencial inicial (ano 2003) foi de R\$ 10 milhões, registrando o período de 2003 a 2006 quase R\$ 66 milhões. No ano o total de arrecadação foi aproximadamente de R\$8,9 milhões e no ano de 2008 foi aproximadamente R\$ 9.1 milhões, um aumento significativo em relação ao ano de 2007 de 2,85%.

Os setores cadastrados para cobrança do uso da água são os da indústria, da irrigação e criação de animal, de mineração, de saneamento, termoelétrica e outros.

Da arrecadação do ano de 2008, predomina em volume de utilização de recursos hídricos, o setor de saneamento (82 usuários), sendo seguido pelo industrial (80 usuários), Destaca-se que 88% do lançamento de carga orgânica é

realizado pelo setor de saneamento, seguido pelo setor industrial (12%). Os demais setores na Bacia são de menor impacto para este componente, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Resumo de Valores de Cobrança por Setor (2008)

SETOR	Nº DE EMPREEN- DIMENTOS	CAPTAÇÃO (R\$/ANO)	DBO (R\$/ANO)	CONSUMO (R\$/ANO)	TOTAL NOMINAL (R\$/ANO)	TOTAL A PAGAR (R\$/ANO)
Indústria	80	2.830.773,27	280.823,25	1.518.587,50	4.810.184,02	4.075.147,91
Irrigação e Criação Animal	29	11.117,30	--	6.788,66	17.885,96	16.419,18
Mineração	41	5.113,23	---	762,55	5.875,78	5.802,74
Saneamento	82	2.066.504,63	2.011.870,97	1.182.858,57	5.281.034,17	4.954.553,75
Outros Usos	10	1.407,07	7.702,18	724,39	9.833,64	8.820,57
Termoelétrica	1	33.677,85	19,42	73.082,88	108.7780,15	100.373,34
TOTAL	243	4.948.593,35	2.280.415,82	2.782.564,55	10.011.573,72	9.160.917,49

Fonte: ANA (2009, p. 9)

A metodologia dos mecanismos de cobrança era simplificada visando a facilitar a sua operacionalização e também a aceitação por parte dos usuários. A partir do ano de 2006, após três anos de início da cobrança pelo Estado do Rio de Janeiro, os mecanismos e valores foram revistos e aperfeiçoados. Com isso, em janeiro de 2007, novos mecanismos entraram em vigor, sendo específicos e com coeficientes para determinados setores, conforme deliberações do CEIVAP. Por isto consta na Tabela 1, diferença entre o valor nominal e o valor pago.

Em relação ao valor pago, no Gráfico 2 pode ser visualizado que o maior valor recai sobre o saneamento (52%), seguido pela indústria (46%), ficando com os demais setores o somatório de 2%.

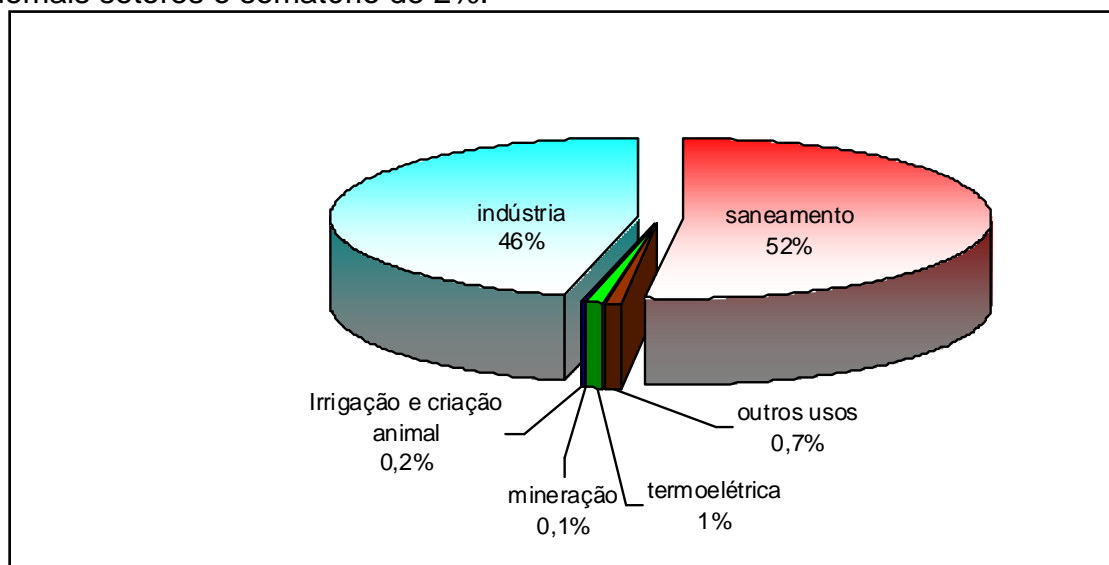


Gráfico 2 – Cobrança por setor
Fonte: ANA (2009, p. 10)

Em relação à distribuição da cobrança entre os tipos de uso, observa-se que os itens consumo e captação que são considerados pela característica quantitativa do uso da água, correspondem juntos a 77% do total cobrado, enquanto o lançamento de carga orgânica que corresponde à característica qualitativa corresponde a 27,57%, conforme se observa no Gráfico 3.

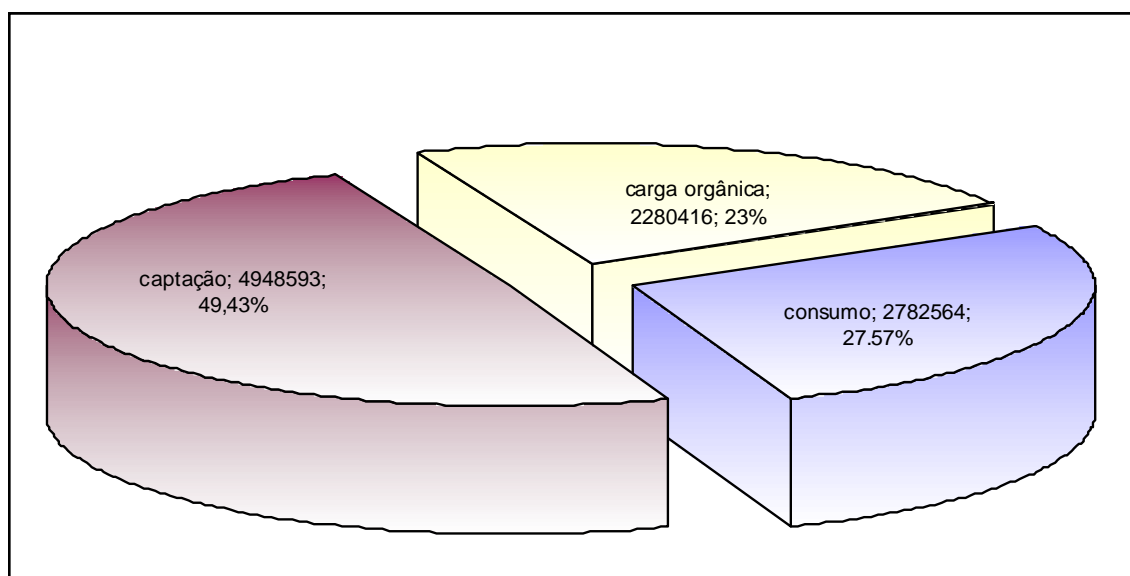


Gráfico 3 – Valores Nominais de Cobrança por Usos - 2008
Fonte: ANA (2009, p. 10).

Destaque-se que a maior parte do lançamento de carga orgânica é realizada pelo saneamento e o restante (11%) pela indústria. Os outros setores correspondem uma proporção mínima (1%).

Baseado na Lei Federal, o comitê da Bacia determinou que o valor a ser pago pela captação da água sem devolução é de R\$ 28,00 para cada mil metros cúbicos retirados dos rios. Se a empresa que captou a água a devolver limpa, pagará R\$ 8,00 por mil metros cúbicos. E, portanto, quanto mais poluída for a água devolvida, maior será o valor a ser pago pelo usuário do recurso.

No entanto, o plano de recursos hídricos da bacia do Paraíba do Sul prevê o investimento de R\$ 150 milhões anuais, durante 20 anos, para a recuperação de seus rios. Isto revela que a cobrança pelo uso da água não tem capacidade de cobrir todas as necessidades previstas, e ainda encontra resistência de grandes usuários como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que contesta na Justiça os valores cobrados e tem realizado os depósitos somente em juízo, (ANA, 2009).

Significa que não basta implementar a cobrança pelo uso da água. O valor da cobrança deve ser suficiente para cobrir os custos previstos no plano, e depende do comprometimento dos principais usuários, que se beneficiariam das melhores condições de seus insumos produtivos, como a água.

3.2.2.2 Cobrança na Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí de São Paulo

A cobrança foi instalada na Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - PCJ. Em dezembro de 2006, o Decreto Estadual de São Paulo n. 51.449, após a aprovação do Decreto n. 50.667/2006, autorizou a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, fixando os valores de cobrança nas bacias.

O dinheiro arrecadado é destinado para uma conta própria na Nossa Caixa, vinculada ao FEHIDRO, e desvinculado do Tesouro Estadual, garantindo a destinação direta a investimentos na bacia, e afastando o caráter de recurso público na forma clássica.

A cobrança envolve 1150 usuários cadastrados acrescidos dos 190 da bacia do Paraíba do Sul. A contribuição anual será de R\$ 13,8 milhões este ano.

Observação importante quanto a cobrança é a ressalva realizada em relação aos agricultores que somente serão incluídos em 2010, mesmo sendo considerada a atividade de maior potencial poluidor.

Segundo os estudos da implementação da cobrança, considera-se que a empresa de Saneamento e Abastecimento de São Paulo - a Sabesp, contribuirá aproximadamente com R\$ 2.000.000,00 ao ano, o que importará em aumento irrisório na tarifa do consumidor final, de aproximadamente R\$ 0,50 numa conta de R\$ 20,00. A resistência das empresas de saneamento básico fundamentada no valor de repasse ao consumidor final não é justificativa plausível para afastar a cobrança, ante o prejuízo mínimo, em prol de uma vantagem significativamente maior.

3.2.2.3 Cobrança pelo uso da água no Estado do Ceará

No Estado do Ceará desde 1996, existe o Conselho de Recursos Hídricos do Ceará – CONERH órgão centralizador na gestão dos recursos hídricos que gerencia a cobrança da tarifa pelo uso da água. O CONERH foi criado em 1994, atendendo a recomendação do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a missão de gerenciar os recursos hídricos do Estado, de forma integrada, descentralizada e participativa, passou a incentivar o uso racional, social e sustentado da água. Pela legislação em vigor, compete ao CONERH propor ao Governador do Estado critérios e normas sobre a cobrança pelo uso das águas, em cada Região ou Bacia Hidrográfica.

Dada esta peculiaridade a opinião do diretor-presidente da ANA, José Machado, o Estado do Ceará, diferente dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, não cobra pela outorga da água, que é o direito de uso, mas sim cobra pelo serviço de captação da água bruta. É um tipo de cobrança diferente.

Em 1996, o Governador do Estado estabeleceu os primeiros valores das tarifas a serem cobradas pela COGERH, para os usos e usuários industriais e concessionários de serviço de água potável. A tarifa para os usos e usuários industriais fixada foi equivalente a cerca de 50% do valor da água tratada fornecida pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE para uso industrial de consumo superior a 70m³, correspondendo a R\$ 0,60/m³. E para as concessionárias delegadas de serviço público de abastecimento de água potável, a tarifa fixada foi de R\$ 0,01/ m³, equivalente a 1/60 da tarifa para os usos e usuários industriais.

Em 1997, nova política foi considerada para uma cobrança específica para cada categoria: indústrias; concessionárias de serviço de abastecimento de água potável; usuários de sistema onde a água é entregue pressurizada ou conduzidas em canais e irrigação, piscicultura e aquicultura. Os critérios tiveram como referência o valor da água tratada fornecida pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE para o uso industrial de consumo superior a 70 m³ por mês.

No ano de 1999, considerando a ampliação da demanda e a implantação de novos projetos industriais em zonas fora do sistema metropolitano que exigiam novos investimentos em infra-estrutura de oferta de água, em 1999, o Governo do Estado reajustou a tarifa da água bruta para: R\$12,10/1000m³ consumidos pelas

concessionárias delegadas de serviço público de abastecimento de água potável; R\$0,67/m³ consumidos para usos e usuários industriais.

Em agosto de 2002, para incorporar à tarifa o custo do consumo de energia elétrica nas estações de bombeamento do Sistema Integrado Metropolitano, foi fixada em R\$ 28,00/1000 m³ a tarifa a ser cobrada pelo uso da água bruta pelas concessionárias delegadas de serviço público de abastecimento de água potável do Sistema Integrado Metropolitano.

Desde 1999 é cobrada uma tarifa de R\$20,00/1000 m³ consumidos pelos irrigantes no Canal do Trabalhador e R\$4,00/1000 m³ consumidos pelos irrigantes do Vale do Acarape.

Os critérios adotados pelo Ceará para escolha dos itens a serem cobrados são diferentes dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, pois a cobrança recai apenas por captação e adução de água bruta e não sobre a poluição dos rios. A cobrança é estabelecida sob forma de tarifas a serem arrecadadas pela COGERH estão reguladas pelo Decreto Estadual n. 24.264, de 12 de novembro de 1996, tendo sido complementado pela Deliberação 193 n. 3/97 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH⁶¹.

Os valores estabelecidos entre outras destinações, buscam promover a recuperação de custos de operação e manutenção relativos a preservação e adução, ficando a fixação dos preços para a água aduzida por canais ou adutoras a critério da Secretaria de Recursos Hídricos.

No Estado do Ceará é considerado natural a cobrança pelo uso da água no setor de abastecimento público, sendo aceito em maiores problemas de aceitação porque incide, em sua maior parte, sobre a CAGECE, que está obrigada a repassar os recursos definidos em lei ou portarias para a COGERH.

O setor mais resistente à cobrança é o setor de irrigação, que por sua baixa capacidade de pagamento e também por uma quase tradição cultural de um setor que se habituou a ter água sem conhecer os custos que o seu uso proporciona.

Apesar de definida por lei para todo o estado, a cobrança atinge principalmente os irrigantes do Vale do Acarape do Vale do Jaguaribe e demais usuários do Canal do Trabalhador.

⁶¹ Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH é uma empresa estatal criada para assessorar a COGERHe, contando atualmente com cerca de 300 funcionários, incluindo pessoal terceirizado.

No ano de 2000, a arrecadação das tarifas de água bruta alcançou cerca de R\$7,8 milhões, e aproximadamente R\$9,5 milhões em 2001 o que representa uma arrecadação de cerca de R\$1,4/habitante/ano, num estado cuja renda per capita alcançava, em 1999, R\$2.631. No ano de 2007 o total arrecadado foi de aproximadamente R\$20 milhões, correspondendo a R\$2,7 habitante/ano.

Em junho de 2009 foi debatida na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará a cobrança pelo uso da água na irrigação, mediante a apresentação de uma proposta para cobrar R\$1,00 por 1.000 m³ para pequenos irrigantes e R\$3,00 para médio e grandes. Para a produção de feijão, por exemplo, o pequeno agricultor pagaria, por um hectare, R\$ 1,5 por mês, com um perímetro público ou irrigação privada sem adução da COGERH (BRASIL, 2009).

O presidente da comissão sugeriu a realização de uma audiência pública para que o tema seja mais aprofundado com as partes envolvidas, considerando que entre os deputados há polêmica sobre cobrar dos agricultores o uso da água (BRASIL, 2009).

O Estado do Ceará busca não isentar a agricultura da cobrança do uso da água, diferente de alguns Estados que rejeita esta cobrança como é o caso do Estado do Paraná e Mato Grosso do Sul⁶². Nos demais estados, como, por exemplo, no Estado de São Paulo, um estudo desenvolvido por Mota et al (2004), considerando o impacto da cobrança pelo uso da água na rentabilidade e no custo operacional na atividade agrícola, revela um custo que varia entre 0,4 a 4,4% da

⁶² LEI ESTADUAL DO MATO GROSSO DO SUL 2.406, DE 29 DE JANEIRO DE 2002 - Artigo 20. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos deverá ser implantada por bacia hidrográfica, a partir de proposta dos correspondentes comitês, cujos valores serão definidos, ouvidos os comitês locais, pelo Conselho Estadual dos Recursos Hídricos. § 1º São considerados insignificantes e serão isentos da cobrança pelo direito de uso da água as capacitações e derivações empregadas em processo produtivo agropecuário, assim como os usos destinados à subsistência familiar rural ou urbana, mantida, em todos os casos, entretanto, a obrigatoriedade de cadastramento no órgão outorgante. Artigo 23. As agroindústrias que dispuserem de sistema próprio de captação, tratamento e reciclagem de água, com projetos aprovados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo, serão isentas da cobrança pelo direito de uso da água. § 1º Para fazer jus à isenção, as agroindústrias deverão comprovar, ao órgão estadual competente, por meio de projeto técnico detalhado, a existência do sistema de que trata o *caput* deste artigo. 2º Os beneficiários da isenção ficarão obrigados a manter os equipamentos de tratamento de reciclagem de água em perfeitas condições de funcionamento, atendendo, inclusive, às determinações das autoridades competentes para alterar o projeto, quando for o caso. § 3º Verificando-se, a qualquer tempo, que a agroindústria infringiu quaisquer das condições sob as quais lhe foi conferida a isenção, o benefício será imediatamente cancelado, cobrando-se-lhe as taxas pelo uso da água, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades cabíveis pela infração das leis que protegem o meio ambiente. Artigo 24. Os produtores rurais que mantiverem sistema de irrigação de lavouras estarão isentos da cobrança pelo direito do uso da água, desde que comprovado o aumento da produtividade agrícola do beneficiário e a não poluição da água.

rentabilidade das culturas; na Bacia do Rio Paraíba do Sul, considerando apenas captação, este impacto ficou entre 0,01% e 0,98%.

Discute-se entre alguns dos legisladores cearenses que o Estado do Ceará criou uma agência estadual de águas, que gera a aplicação dos recursos e determina os valores a serem cobrados, enfraquecendo o papel dos Comitês de Bacia, ressaltando-se que o Estado é dividido em 11 bacias hidrográficas, e, em 10 deles foram constituídos os órgãos gestores. A Figura 3 mostra a região onde existe comitês já instalados.

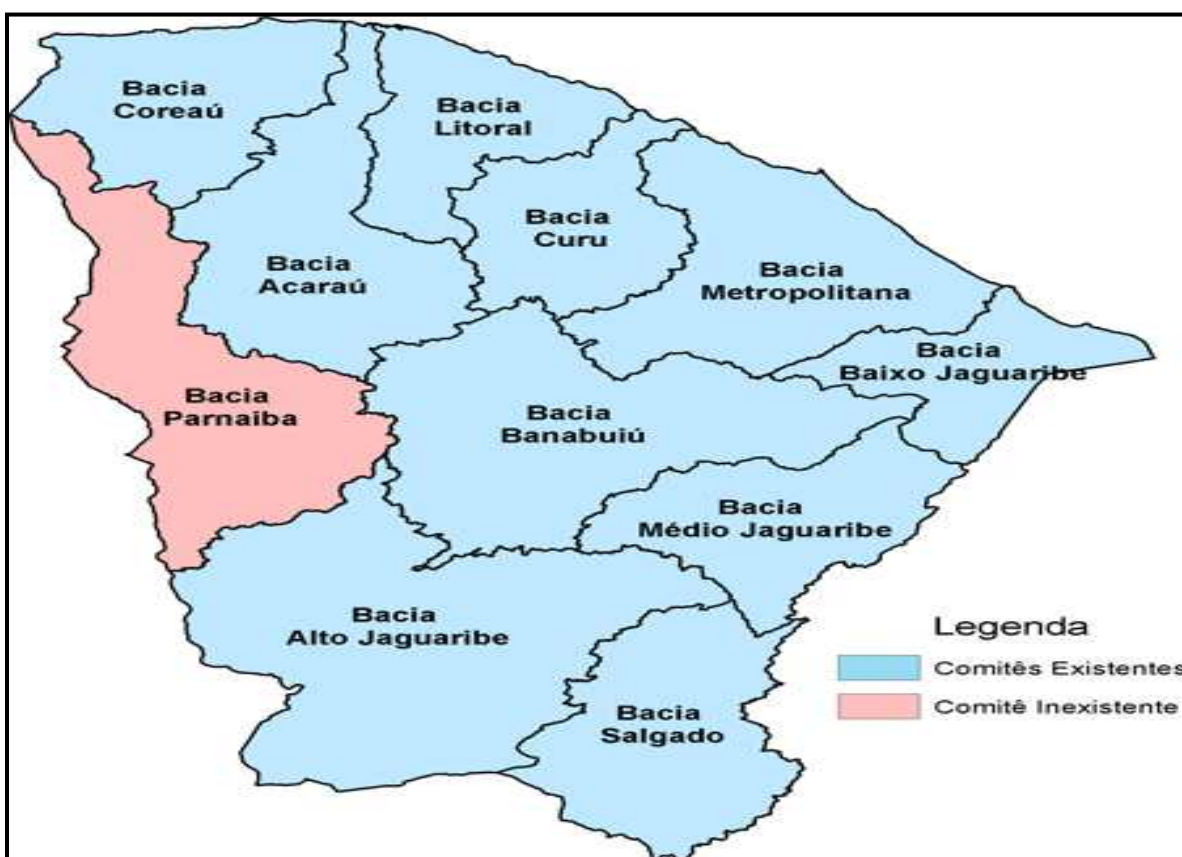


Figura 3 Comitês existentes no Estado do Ceará
Fonte: Secretaria dos Recursos Hídricos (2008)

Constata-se pelas experiências nas bacias onde a cobrança tem sido realizada, que o processo não precisa, necessariamente, ser moroso a ponto de comprometer a efetivação da lei em espaço de tempo maior do que o necessário para o término do plano de bacia. Da mesma forma, mesmo os valores cobrados não cobrindo as expectativas dos planos, o montante total é significativo e beneficia projetos e empreendimentos suficientes para melhorar as condições dos recursos hídricos.

Por outro lado, a resistência de grandes usuários e a busca por manobras para evitar a cobrança são mecanismos que prejudicam o alcance de resultados ainda maiores e melhores.

Outra observação importante é o repasse aos consumidores finais em valores irrisórios, compensados com um bem ainda maior em prol de toda a coletividade e sem comprometer a renda familiar de forma insustentável. Aliás, os interesses da coletividade é dever de todo o cidadão, como previsto na Constituição Federal.

3.3 O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA - ESPAÇO PÚBLICO DE GESTÃO PARTICIPATIVA?

Para a execução das políticas, a Lei 9.433/97 constitui a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão das águas delegadas a comitês e conselhos de recursos hídricos, com a participação da União, Estados, Municípios, usuários de recursos hídricos e da sociedade civil.

Dentro da estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, a instância com atuação imediata e diretamente relacionado com a administração da bacia será o Comitê de Bacia Hidrográfica. Os recolhimentos e a destinação do numerário dependerão de suas deliberações e de acordo com as conjunturas que os planos e diretrizes que realizar.

No âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica, os atores sociais que o compõe, deverão decidir como utilizar a água, após o desenvolvimento de planejamento e mecanismos de detenção dos usos poluidores e degradantes do recurso hídrico, atendendo as especificidades dos múltiplos usuários e formas de utilização.

É na esfera do Comitê de Bacia Hidrográfica que se estabelece a gestão “democrática” e “participativa, que inclui membros da sociedade civil, usuários e representantes do Poder Público. Como descreve Machado (2003, p. 02) “constitui como fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes, com um papel normativo; oferece espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos, amplos e pulverizados da coletividade”. a quem dá voz e canal de expressão ao mesmo tempo em que defende os interesses privados, concentrados e

específicos, uma vez que todas as reuniões plenárias são abertas aos interessados e ao público em geral.

No elenco de suas atribuições, relacionadas quando abordada a estrutura do SNGRH, está o dever de promover o debate de seus membros quanto à aplicação das políticas públicas, dirimindo conflitos hídricos na bacia, aprovar os planos de recursos hídricos, e estabelecer limites, condições e restrições e consumos e demais usos, especialmente no que se refere à cobrança pelo uso da água.

Trata-se, portanto, do espaço público onde a sociedade, como pressuposto de cidadania é chamada a participar a fim de cumprir com o papel de promotor e executor das políticas que atendam os direitos transindividuais, nela incluído os destinados à preservação dos recursos hídricos. Como destaca NOGUEIRA (2005, p. 140) a substituição de uma democracia direta ao invés de representativa resulta de um "desdobramento lógico do processo de democratização, diferenciação e complexificação das sociedades modernas" justificado pela "ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação de interesses, a constituição das sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado".

A vinculação com a idéia da democracia é o discurso principal da criação de políticas públicas descentralizadas. Os obstáculos operacionais de gestão efetiva é o que realmente transformaria a noção da cidadania participativa, desde que todos os grupos representativos possuam mesmo poder de deliberação.

Como ressalta Dagnino (2002, p. 10), a redefinição da cidadania resultante dos movimentos sociais da década de 1980 eleva a importância da participação da sociedade na gestão dos interesses públicos. Desta forma, novos espaços públicos foram construídos, a fim de "promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal".

A ampliação da participação da sociedade publiciza as políticas públicas, na medida que confere à sociedade espaço de decisão. "O processo de redemocratização progressivamente passou a colocar a descentralização como uma de suas principais bandeiras", buscando maior eficiência na execução de políticas públicas de acordo com Muniz; Gomes (2002, p. 76) que complementam,

Contrapondo-se a uma tradição político-administrativa centralizadora e clientelista e, após, atravessar longos períodos de ausência de transparência na gestão dos negócios públicos, a demanda por mais

participação popular na administração pública e por mecanismos mais democráticos de gestão entendidos então como descentralizados.

Segundo a classificação da pesquisa/estudo Conselhos Municipais e Políticas Sociais promovido pelo Instituto Brasileiro de Administração Ambiental-IABM⁶³, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁶⁴, Comunidade Solidária 1997, citado por Tatagiba (2002, p. 51) os conselhos gestores que envolvem a participação pública, são os Conselhos de Programa, compreendidos aqueles vinculados com programas do Governo, envolvidos com ações emergenciais e em geral voltados a atender uma “clientela específica”; Conselhos Temáticos, entendido como aqueles que não possuem vinculação imediata a sistema ou legislação nacional, decorrentes de iniciativas e estímulos locais; e os Conselhos de Políticas, das quais o Comitê de Bacia Hidrográfica estaria inserido. De acordo com que transcreve a autora, os Conselhos de Política são,

[...] ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São, em geral, previstos em legislação nacional tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado (TATAGIBA, 2002, p. 5).

Os conselhos gestores de políticas públicas, de acordo com Tatagiba (2002, p. 54), são “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

A definição do Comitê de Bacia Hidrográfica como conselho gestor desta natureza, torna necessária a observância da pluralidade, da conferência do poder

⁶³ De acordo com a apresentação no sítio eletrônico <www.iabm.org.br> trata-se de “uma organização de natureza não-governamental, sem fins lucrativos, vocacionada para o fortalecimento do governo municipal, sob a ótica de uma sociedade democrática, cujos objetivos abrangem o estudo, a pesquisa e a busca de solução dos problemas municipais e urbanos, no quadro do desenvolvimento regional e nacional. O Instituto é reconhecido como uma instituição de utilidade pública pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Também é reconhecido como uma instituição de fins filantrópicos pelo Conselho Nacional de Serviço Social”.

⁶⁴ De acordo com a apresentação no sítio eletrônico <www.ipea.gov.br> O IPEA “é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros”.

equitativo de deliberação e da integração dentro de um sistema nacional de implementação de política pública.

A atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica, portanto, moldada a combinar os interesses de três setores para deliberação e consensos, o que a reveste de caráter multifacetário e dinâmico voltadas a combinar os esforços para buscar o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Machado (2003), a gerência da bacia hidrográfica numa perspectiva integrada, exige que seja administrada de modo a evitar a deterioração do recurso hídrico, o que depende do entendimento dos agentes que a compõe e cumprimento das responsabilidades e atribuições assumidas perante o Comitê de Bacia Hidrográfica, partindo-se do pressuposto da prevalência dos interesses da coletividade sobre o particular.

Deste modo essencial que a participação tenha um equacionamento participativo entre “os empresários, atores sociais e ONGs, a interconexão entre atores reguladores e regulados e também incorpora os interessados, constituindo-se como um canal formal de participação para exercício da cidadania” como defende Machado (2003, p. 2).

O discurso da legislação é aproximar as medidas de prevenção dos interesses públicos predominantes. Em uma esfera que combina interesses antagônicos (desenvolvimento sustentável x desenvolvimento econômico pura e simplesmente), necessária uma análise sistêmica da conjuntura que envolve as condições e características dos recursos hídricos, as atividades econômicas envolvidas, as formas de utilização e as condições sociais encontradas nas regiões da Bacia.

Baseado na política de descentralização e transferência desenvolvidas na década 1990, contexto em que foi criada a Lei 9.433/97, a sociedade passou a ter o dever de atuação. Neste aspecto, Ferreira; Leite (2004, p. 10) assenta,

Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais que, no nosso campo temático, se traduzia na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente fala-se hoje de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação activa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente. Daqui até à insinuação de deveres fundamentais vai um passo. Parece indiscutível que as tarefas ‘defesa e protecção do ambiente’, ‘defesa e protecção do planeta Terra’, ‘defesa e protecção das gerações futuras’ não podem nem devem ser apenas tarefas do Estado ou das entidades públicas.

É importante ser assegurado dentro deste espaço público o princípio constitucional da igualdade no uso desse bem essencial à vida, bem como garantir a todos os membros capacidade de deliberar em iguais condições. Aliás, as decisões somente seriam legítimas se todas as pessoas fossem realmente ouvidas, como ressalta Ferreira; Leite (2004).

Considerando a força do argumento, os interesses dominantes da economia, as proporções setoriais de membros que compõe este órgão, e tantos outros elementos que envolvem a estrutura do Comitê de Bacia Hidrográfica, seria possível assegurar a isonomia?

A princípio as deliberações colegiadas evitam corrupção, limitam condutas abusivas e que atendam interesses particulares que se sobreponham às finalidades públicas e coletivas como destaca Machado (2003). Por outro lado, a própria lei determina que o Comitê de Bacia Hidrográfica seja composto por 40% de representantes do Poder Público e 40% pelos usuários.

Qual seria a capacidade da sociedade civil de manifestar e ter força argumentativa quando há membros com interesses políticos e econômicos diretamente relacionados com formas de apropriação que garantam maior enriquecimento? Como ressalta Muniz; Gomes (2002, p. 13) “assembléias públicas são, geralmente, dominadas por esses mesmos participantes, que, bem articulados, palpitam sobre tudo”. Em um ambiente de participação pública é freqüente que algumas pessoas tenham maior poder e influência de impor sua vontade aos demais.

Além de confrontar com interesses econômicos e políticos voltados para a cultura da acumulação e fomentação do lucro com menor custo empresarial possível, a submissão das decisões ao conhecimento técnico-científico mantém o “leigo” afastados da real extensão e da certeza das conclusões das análises elaboradas. Machado (2003, p. 04) preocupa-se com o distanciamento essencialmente técnico, quando afirma,

Contudo, o instrumental para promover a gestão pública, colegiada e integrada dos recursos hídricos, nos moldes descritos anteriormente, deixa de ser tão-somente técnico-científico pela simples razão de se tratar de um recurso repleto de interesses políticos, econômicos e culturais no seu uso e apropriação. Cabe desvelar esses interesses para que a democracia, participativa ou direta, seja um componente da administração da coisa pública (*res publica*). Isso significa que, para a efetiva sustentabilidade político-institucional da gestão, ações que impõem uma ordem técnico-

científica ao setor tecnocrático devem ser substituídas por ações orientadas pela negociação sociotécnica.

Não obstante o discurso da democratização e da redefinição cidadã que garante abertura e participação igualitária, as fragilidades da efetivação do poder deliberatório da sociedade civil, está arraigada a uma cultura centralizadora, tecnicista e capitalista. Compreenda-se que as dificuldades de atuação participativa, também obstaculizam a efetivação da política de internalizar mais custos à atividade econômica exploratória. O desafio de mudar um paradigma de proporções amplas como aquela que transforma a cultura administrativa.

Como alerta Rodrigues (2005, p. 143) não se deve ignorar que os espaços públicos "podem ser aproveitados para que se 'administre' a participação, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos", de modo que não haja intromissão significativa em escolhas essenciais. O mesmo autor ressalta a possibilidade de utilização do argumento técnico-científico "para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas.

Machado (2003, p. 4) aponta seis fragilidades no que diz respeito à consolidação da gestão participativa, que são resumidamente no seguinte sentido:

- 1) cultural baseada na forte tradição centralizadora e tecnocrática no Brasil, "herança da fundação da República, transmitida de geração a geração, que tem condicionado a evolução da política brasileira". A conclusão do autor coaduna com a defesa de Vianna (1982) no sentido de que no Brasil não se estabeleceu uma política de discussão entre os membros que compõe a sociedade, inclusive em virtude da escravatura que impedia a articulação entre o senhor do domínio e o povo-massa livre, devida à verticalidade das relações existentes durante toda a evolução histórica do Brasil, dificultando promover o hábito da participação coletiva nas decisões importantes que envolvam a sociedade.
- 2) o posicionamento dos especialistas técnicos é considerado superior a qualquer outro, desconsiderando que "toda e qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, quer se tenha ou não consciência disso", pois toda pessoa humana, possui "valores políticos, éticos, morais e hábitos profissionais da sociedade e da cultura da qual faz parte";

- 3) ausência de participação efetiva e material da sociedade: o autor questiona as diferentes interpretações sobre o termo 'participação' o que lhe altera o grau de intensidade e marginalidade, ressaltando a importância do conhecimento empírico daquele que tem mais contato com as características da região e da sua participação além da formulação do plano; a participação provoca uma sensação de comprometimento
- 4) tímido envolvimento dos Municípios: cuja participação depende de sua iniciativa, mas que possui maior contato com as condições locais viabilizando a execução mais eficaz do poder de polícia.
- 5) Instabilidade e variações das preocupações ambientais que dificultam intensificar uma mudança radical das políticas, além da esfera discursiva, pois “as preocupações expressas pelos cidadãos ultrapassam freqüentemente suas preocupações reais” o que se constata pelas opções adotadas de consumo, de moradia ou de transporte.
- 6) Introdução de modelos de conduta antes inexistentes: alteração de relações particulares e públicas entre indivíduos e Estado, merecedor de um período de adaptação.

Em um espaço público cuja finalidade é interferir em decisões de ordem econômica, o antagonismo pode variar conforme o grau de comprometimento de seus entes, o que requer a superação das concepções culturais e econômicas. Por se tratar de um contexto complexo, com diversos valores em jogo, o objetivo de proteger os recursos hídricos deve estar bem definido.

Este objetivo deve tratar a água como bem ambiental e não mero insumo de produção, passível de barganhas mercadológicas. O tratamento como um bem essencial à vida deve ultrapassar a esfera do discurso e ser incutido no ambiente econômico cujo uso deve ser contido.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica com a função de atender as políticas públicas devem cuidar por tornar efetiva o que for deliberado, dificuldade das regiões que ainda não sentem com maior gravidade os impactos da degradação. Basta observar que as regiões onde há maior disponibilidade hídrica e menor concentração populacional sequer há Comitê de Bacia Hidrográfica instalado.

As transformações sociais decorrem da constatação de um problema. A continuidade de nossa vida cotidiana somente sofre impacto com o aparecimento de

um problema, sendo este o momento que a realidade da vida cotidiana procura integrar o setor problemático dentro daquilo que já é não-problemático, na visão de Berger; Luckmann (1987). Significa que identificar a necessidade de políticas públicas sobre o uso da água, regulá-las normativamente, e instalar órgãos previstos em lei para que possam executá-las, somente se destinará a dar a falsa noção de cumprimento dos deveres e de atendimento dos interesses públicos.

Toda a estrutura criada provocará alteração no contexto social somente quando estiver sendo aplicada a política que os órgãos de participação coletiva. A criação de estruturas para colocar em prática a cobrança de uso da água não atende o interesse público enquanto não estiver sendo efetivamente cobrada.

Existe dificuldade quando são exigidas ações privadas e concepções sociais em que os membros ainda não sentem gravemente e pessoalmente os efeitos da poluição e degradação. Como já mencionara Putnam (1996, p. 177), “o desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas são resolvidos”.

A dificuldade de assunção de compromissos entre si, e conseqüente renúncia em prol da coletividade gera a inoperância de legislações ambientais. É possível contrapor o imediatismo a que o indivíduo se acostumou priorizar e o dever de preservar e defender a sadia qualidade de vida, apontar este um dos principais elementos que implicam a ausência de resultados significativos dentro do contexto atual, especialmente no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica. Muniz; Gomes (2002, p. 12) alertam que “se a questão não é imediata, tanto a participação quanto a paixão são, consideravelmente, menores de uma atitude reacionária”, inviabilizando uma mudança significativa. Os autores completam,

Se a qualidade da água está envolvendo uma coletividade, a participação na política pública não é apenas pela identificação, descrição do problema e delimitação das estratégias de intervenção. No contexto atual, a participação na gestão é o diferencial, fazendo com que o cidadão passe a exercer atividades complementares àquelas desenvolvidas pelas instituições, sejam privadas ou públicas. Assim sendo, colocar em perigo a questão da água, é ir além do diagnóstico, passando-se pela fiscalização como atividade de gestão, por exemplo (MUNIZ, GOMES, 2002, p. 70)

Destaca-se que a composição e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, embora integrem o SNGRH estão condicionados às iniciativas dos

usuários, sociedade civil e Poder Público regionais, especialmente no que se refere aos corpos hídricos pertencentes aos Estados. A capacidade e ações dos Estados-membros é pressuposto essencial para o início da constituição.

Não obstante a evolução administrativa e legal que compartilha da tendência democrática de inserir a sociedade em espaços públicos de promoção e execução de políticas públicas, o modelo não supera com a eficiência e urgência necessária.

Os empecilhos, no entanto, não se resumem aos aspectos culturais, mas se estendem aos aparatos legais de suas estruturas, e contam com um forte aliado para preservação do interesse econômico e político dominante: a burocracia.

3.4 O PREDOMÍNIO DA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE PODER REGULADOR DA APARENTE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - ABORDAGEM WEBERIANA

A redefinição do Estado Democrático de Direito com as transformações ocorridas na década de 1990, delinearão a forma de aplicação das políticas públicas para entes descentralizados, submetida aos regulamentos das agências autárquicas. O discurso era buscar a articulação democrática e fazer com que a sociedade participasse da administração dos interesses públicos⁶⁵.

As reformas de governo realizadas nas últimas décadas no Brasil e no mundo fizeram com que o termo burocracia perdesse a sua conotação originária do século XVIII que era empregada para designar a estrutura administrativa estatal formada pelos funcionários públicos. Também foi ultrapassada a conotação dada no século XX de responsabilidade dos funcionários públicos por várias áreas relacionadas aos interesses coletivos da sociedade, como as forças armadas, a polícia e a justiça, entre muitas outras.

Entre os séculos XVIII e XX, mais precisamente no século XIX Max Weber elaborou o conceito de burocracia baseado em elementos jurídicos. A partir de então ela passou a indicar funções da administração pública guiadas por normas,

⁶⁵ Como ressalta Tatagiba (2002, p. 47) “o discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democratização do processo com eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda”.

atribuições específicas, esferas de competência bem delimitadas e critérios de seleção de funcionários.

Weber (2002, p. 264) coloca que a burocracia tornou-se indispensável para o funcionamento do Estado como gestor dos serviços públicos e de todas as atividades particulares, pois ela “está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. Na concepção de Marx, segundo a visão de Cardoso; Marins (1974, p. 149) a burocracia é um “corpo especial na sociedade”. Reveste-se desta especialidade porque sua função seria assegurar a estrutura estabelecida.

A explicação de Weber (1974) na definição da burocracia é a de uma divisão e distribuição de funções pessoais especializadas que seguem nas suas funções os regulamentos e a disciplina hierárquica, com a finalidade de tornar eficiente a administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na administração pública. Quanto mais plenamente se estabelece a burocracia, fica mais difícil destruir as estruturas sociais.

A exemplo Weber (1974) cita a destruição da posição da nobreza agrária da Rússia através do *Mjeshtshielstvo* (ordem hierárquica) e a infiltração da nobreza funcionária. Da mesma forma, a China estabelecia a posição social e a qualificação para um posto segundo o número de exames prestados, o que criava um sistema burocrático de ascensão ao poder. Na França, após a Revolução aliada ao bonapartismo a burocracia foi o ponto alto da reorganização do Estado. Na Igreja Católica os poderes feudais e os poderes independentes locais intermediários foram eliminados pela organização hierárquica da igreja que se erigiu mediante a transformação destes poderes em simples funcionários da autoridade central. Esta transformação acabou com o constante aumento de capelães formalmente independentes e que representavam um processo baseado na organização político-partidária do catolicismo. A partir da eliminação desta autonomia, houve uma hierarquização burocrática na Igreja que perdura até hoje.

Neste caso da Igreja Católica, Weber (1974) diz ter havido uma progresso da burocracia e ao mesmo tempo uma democratização passiva⁶⁶, o que significa nivelamento dos governados (papa, bispos, capelães, fiéis hierarquicamente situados). Esta burocratização exemplifica o que ocorreu nos Estados, pela

⁶⁶ De acordo com Tragtenberg (1992, p. 180), a democracia passiva que Weber refere é aquele sistema em que os grupos de pressão são legitimados e controlados pela burocracia estatal, passando a ser agentes da administração corporativa.

substituição do exército auto-equipado pelo exército burocrático (hierarquia militar subordinada à hierarquia governamental), ocorrendo também uma democratização passiva, pois a subordinação às armas do exército foi absoluta.

Outro exemplo desta democratização passiva é o que ocorreu no recolhimento de impostos em Roma,

No principado romano, a burocratização da administração provinciana, no setor de coleta de impostos, por exemplo, caminham de mãos dadas com a eliminação da plutocracia de uma classe capitalista que, sob, a república, fora todo-poderosa (WEBER, 2002, p. 263).

Na realidade, o que passava a ocorrer com a burocratização dos sistemas de governança, era a legitimação de poder para determinado grupo subordinado a uma autoridade central. Weber (2002, p. 263) explica que este grupo ou classe “podem chamar em sua ajuda, ou fazer renascer, um poder político, seja de caráter legítimo ou cesarista. E podem fazê-lo a fim de alcançar vantagens econômicas ou cesaristas através da assistência política.”

Com isto acontece a dominação que Cruz (2004, p. 681) define sob a ótica da teoria weberiana, como sendo a “probabilidade de encontrar obediência a ordens específicas (ou a todas as ordens) por parte de um dado grupo de pessoas.” No entanto, ressalta que “toda relação autêntica de dominação comporta um mínimo determinado de *vontade* de obedecer, por conseguinte, de *interesse* (exterior ou interior) em obedecer.” (grifos no original)

Esta vontade e interesse é que determinam o tipo de dominação exercido, ressaltando que nenhuma dominação se satisfaz pela livre vontade seja por motivos materiais, afetivos ou racionais. Pelo contrário a dominação só é conseguida se despertada e cultivada a crença na sua legitimidade⁶⁷ (CRUZ, 2004).

Cruz (2004, p. 685) aponta três tipos de dominação legítima,

⁶⁷ Nas palavras de Bobbio (1998, p. 675) o termo Legitimidade, na linguagem comum, “possui dois significados: um genérico e um específico. No seu significado genérico, Legitimidade tem, aproximadamente, o sentido de justiça ou de racionalidade (fala-se na Legitimidade de uma decisão, de uma atitude, etc.). É na linguagem política que aparece o significado específico. Nesse contexto, o Estado é o ente a que mais se refere o conceito de Legitimidade. O que nos interessa, aqui, é a preocupação com o significado específico. Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por essa razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado”.

- de caráter *racional* (ou estatutária) assentada na crença na legalidade de regulamentos estatuídos e do direito a estabelecer directivas por parte daqueles que são chamados, por esses regulamentos, ao exercício da dominação (dominação legal);
- de caráter *tradicional* assentado na crença quotidiana na santidade de tradições validas desde tempos imemoriais e na legitimidade daqueles que por elas são chamados à autoridade (dominação tradicional);
- de caráter *carismático*: assentado na entrega extra-quotidiana à santidade, heroicidade ou exemplaridade de uma pessoa, e nas ordenações por ela reveladas ou criadas (dominação carismática).

A dominação observada dos poderes estatais é a de caráter racional, em que se obedece “à *ordem impessoal*, objectiva, legalmente instituída” (CRUZ, 2004, p. 685). Obedece-se ao superior que foi designado pelas disposições desta ordem impessoal

Weber (1974) relata que este tipo de dominação é também conhecido como dominação legal por ser resultado de um estatuto, sendo seu tipo mais puro, a dominação burocrática. Esta dominação tem por base que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto. A associação dominante que a compõe é eleita e nomeada, e ela própria e todas as suas partes são “empresas” (daí o termo Estado-empresa).

O Estado passa a ser uma empresa heterônoma e heterocéfala, ou seja, os regulamentos e órgãos executivos não são definidos apenas internamente a ela mas pela sua participação em formas de associação mais amplas: portanto não soa autônoma e nem autocéfala. O quadro administrativo é formado por funcionários nomeados pelo “senhor”, e os subordinados são os “membros” da associação, ou seja, os cidadãos (WEBER, 1974).

Pela burocracia legítima os cidadãos obedecem ao poder do Estado, não propriamente à pessoa do governante que está no poder em virtude de um próprio direito, mas sim à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer.

Na hierarquia burocratizada preconizada por Weber (1974) quem ordena também obedece: ao emitir uma ordem o governante obedece a uma regra; à “lei” ou “regulamento” de uma norma formalmente abstrata. Aquele que ordena é o “superior”, assim situado por conta de uma legitimação da regra estatuída.

No que se refere às políticas públicas que envolvem os recursos hídricos, este envolvimento requer a deliberação sobre aspectos econômicos, políticos e socioambientais complexos, pois implica em:

- transformação cultural quanto à abundância e acessibilidade da água;
- trata-se de um bem cujo domínio é da União ou do Estado, mas tem natureza difusa, imprescindível para a sadia qualidade de vida;
- necessidade de assegurar a qualidade e condições de uso do recurso hídricos para esta e às futuras gerações;
- refere-se a um bem com valor econômico, fundamentado no reconhecimento de sua escassez;
- internaliza custos aos empresários usuário, por representar fator econômico essencial para a produção dos bens e serviços, compensando os custos que a sociedade arca com a utilização do bem;
- acrescenta os encargos públicos aos usuários-empresários, na qualidade de preço público, contabilizando mais uma despesa que influencia no saldo lucrativo do particular;

A gestão participativa requer a capacidade de governos, empresas e sociedade civil organizada atuarem de forma articulada e integrada. No entanto, em suas formas diferenciadas de atuar, a articulação e integração entre estes atores nem sempre alcançam os resultados esperados ou permitem uma atuação equilibrada.

Os índices apresentados demonstram que os Estados-membros regularam legalmente as políticas públicas de recursos hídricos, criaram cerca de 140 comitês de bacia hidrográfica em todo o país, mas poucos discutem e nem ainda implantaram a cobrança pelo uso da água.

O que se questiona são fatores que impedem, dificultam ou, ao menos, tornam frágil a idéia de uma real articulação igualitária entre Estado, usuários e sociedade civil na gestão destas políticas públicas, especialmente em relação à cobrança pelo uso da água.

O interesse de uma classe dominante parece ter considerável influência nesta trajetória. Não obstante a variedade de normas que se referiam aos recursos naturais, antes da Década de 90, a maioria possuía cunho eminentemente econômico. A legislação ambiental mais recente responde aos anseios de uma

polêmica então invocada, quanto aos prejuízos que o desenvolvimento industrial e econômico gerou.

Ultrapassar a esfera do discurso, ultrapassando os limites da retórica, e atingir plenamente a consciência e a cultura daqueles que detém o maior poder de decisão e de atuação na esfera econômica, fator que “gira o mundo”, é outra história. Na esteira deste entendimento Leff (2000, p. 193) assenta,

As três políticas ambientais (a do mercado, do Estado regulador e a da gestão social dos recursos) devem conjugar-se nesta perspectiva transestorial quanto ao manejo sustentável e democrático do complexo sistema de recursos produtivos. Sua eficácia depende da elaboração e aplicação dos instrumentos de políticas ambientais, sem os quais o discurso ambiental ficaria na simples retórica.

Inegável que a criação da lei não é suficiente para mudar a cultura, principalmente quando exige renúncias particulares em prol da coletividade. Deflagra-se assim, a criação legal de órgãos que nada mais servem do que instrumentos de controle, em favor do interesse da classe dominante, que detém os meios de produção e a definição das estruturas econômicas e políticas impostas à sociedade.

E dentre estes instrumentos, a Lei Federal 9.433/97, bem como as Estaduais, a exemplo da Lei Estadual n. 12.726/99 do Paraná, conta com formas de controle para adaptação destes interesses.

Este aspecto pode ser relacionado com a política baseada na burocracia⁶⁸ tratada por Weber (1974). O controle ainda conta com a influência do poder econômico e político na forma participativa e a composição prevista na própria legislação.

A criação dos órgãos descentralizados é pressuposto para o início das implementações das políticas públicas. Conforme a estrutura legal, cujo esquema foi apresentado no primeiro capítulo, há investidura aos entes nacionais e estaduais que compõe o SNRH na ordem exposta no Quadro 4.

⁶⁸ Segundo Cardoso; Martins (1974, p. 32) “por burocratização é necessário entender, pois, um processo que tende a impor ao trabalho, em qualquer nível que se considere – ao trabalho de direção como ao dos executantes – um quadro social homogêneo tal que a estabilidade geral do emprego, a hierarquia dos emolumentos e das funções, as normas de promoção, a divisão das responsabilidades, a estrutura da autoridade tenham por efeito criar um único quadro, tão diversificado quanto possível sócio-econômicos”. Oliveira (2002, p. 234), em seu dicionário básico de sociologia designa Burocracia “a ação e a influência exercida pelos funcionários públicos no governo do país”.

ÂMBITO	Organismos colegiados	Administração direta	Poder Outorgante	Entidade de bacia
NACIONAL	CNRH	MMA/SRH	ANA	
	Comitê de Bacia			Agência de Bacia
ESTADUAL	CERH	Secretaria de Estado	Entidades Estaduais	
	Comitê de Bacia			Agência de Bacia

Quadro 4 - Sistema Nacional de Recursos Hídricos
Fonte: SUDERHSA (2009)

Repisa-se que as funções dos Comitês de Bacia Hidrográfica são: fiscalizar, elaborar projetos para atender à pluralidade de interesses, controlar a eficácia, aplicação de recursos financeiros e a universalização de informações.

Há decretos estaduais que também regulam todas as demais componentes do SEGRH. Significa que toda a regulamentação formal é farta, suficiente e vigente. Que força impede afinal que iniciem a implementação das políticas a que estão responsáveis?

A Resolução nº 5 de 10 de abril de 2000 do CNRH em seu artigo 8º determina,

Artigo 8º Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte: I - número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos; II - número de representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, vinte por cento do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal;(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º III – número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido quarenta por cento do total de votos; e (NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º

A composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica tem, no mínimo, 10 e, no máximo, 40 membros por representantes das instâncias regionais de instituições públicas estaduais com atuação relevante nas questões de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável e por representação da União, quando couber; representantes dos Municípios; representantes de usuários de recursos hídricos; representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional

relacionada com recursos hídricos, conforme determina o artigo 4^o⁶⁹ do Decreto Estadual do Paraná n. 2315/2000.

O discurso sobre a administração colegiada de vários setores é permitir o nivelamento de interesses e a prevalência dos interesses da coletividade.

A ação comunicativa defendida por Habermas estaria sendo adotada na política pública com a participação colegiada entre o povo e o Estado. Uma estratégia que confere idéia da democracia participativa.

A princípio o antagonismo é um pressuposto para atingir o senso comum e buscar a correspondência das soluções que meios se adaptem aos interesses de todos. O antagonismo não poderia ser um obstáculo, e não o seria, se a força deliberativa fosse realmente igualitária, e não se submetesse às forças da articulação maciça do interesse econômico, e à desigualdade quantitativa de membros com posicionamentos diferenciados na sociedade.

Caubet (2004) em sua obra critica a divulgação ilusória de um tratamento do tema das águas participativo, como fortalecedor da democracia e promotor de

⁶⁹ Artigo 4º - Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão, no mínimo, dez e, no máximo, quarenta membros, sendo compostos por: I - representantes das instâncias regionais de instituições públicas estaduais com atuação relevante nas questões de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável e por representação da União, quando couber; II - representantes dos Municípios; III - representantes de usuários de recursos hídricos; IV - representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos. § 1º - A indicação nominal dos representantes e suplentes mencionados neste artigo será efetuada pelo respectivo segmento e formalmente acolhida por ato próprio do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR. § 2º - Os critérios utilizados para a indicação dos representantes e respectivos suplentes de cada segmento, mencionado neste artigo, bem como quanto à participação na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, serão definidos, no ato de sua instalação, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, observados os seguintes limites: até dois quintos de representantes do Poder Executivo da União, do Estado e dos Municípios; até dois quintos de representantes de usuários de recursos hídricos; número mínimo de um quinto de representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada a recursos hídricos. § 3º - Sem prejuízo dos limites a que se refere o § 2º deste artigo, os Comitês de Bacia Hidrográfica deverão reservar assentos para a representação de: câmaras técnicas de Áreas de Proteção Ambiental - APAs, quando formalmente instituídas pelo Estado em sua área territorial de atuação; no que concerne às Bacias Hidrográficas do Alto Rio Iguaçu e do Alto Rio Ribeira, para representação do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, a que se refere a Lei Estadual n.º 12.248, de 31 de julho de 1998, e a) para a representação de conselhos similares que venham a ser constituídos por lei estadual em outras regiões do Estado do Paraná. § 4º - Os critérios a que se refere o § 2º deste artigo passarão a constar de Regimento Interno do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. § 5º - A composição de Comitês de Bacia Hidrográfica, instituídos em sub-bacias de domínio da União, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado do Paraná, nos termos do Parágrafo único do Artigo. 5º da Lei n.º 12.726/99, deverá incluir representação da União, na forma estabelecida mediante articulação desta com o Estado, conforme constar de instrumento próprio para tanto celebrado. § 6º - Em Comitês de Bacia Hidrográfica cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos, obrigatoriamente, nos termos do § 3º incisos I e II, do artigo 39 da Lei Federal n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, respectivamente: a) um representante da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, representando a União; b) um representante das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia hidrográfica.

benefícios do meio ambiente, observado pela representatividade desigual nos órgãos colegiados de até dois quintos de representantes do Poder Executivo da União, do Estado; até dois quintos de representantes do Poder Executivo da União, do Estado e dos Municípios; até dois quintos de representantes de usuários de recursos hídricos; número mínimo de um quinto de representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada a recursos hídricos, cujo enquadramento é determinado pelo mesmo estatuto legal.

Significa que 80% dos membros dos comitês são compostos por agentes econômicos (usuários e Poder Público). No que diz respeito à cobrança do uso da água, os mesmos indivíduos que compõe 40% terão que pagar pela captação da água é que deverão implantá-las. Além disso, empresas das quais o Estado é o maior acionista, que também captam água, deverão se submeter à mesma cobrança, o que confronta com a movimentação econômica de sua atividade.

Ressalta-se que no caso do Paraná, a SANEPAR – maior abastecedora de água para o consumo humano do Estado - é uma companhia cujo acionista majoritário é o Estado do Paraná. A Dominó Holdings S/A possui 34,7% das ações da SANEPAR, tem em seu quadro societário como maior acionista a Copel Participações S/A, também pertencente ao Estado do Paraná. Portanto, o próprio Poder Público possui envolvimento econômico no que diz respeito à cobrança pelo uso da água. Não deve ser esquecido que a administração do Poder Público é traçada e definida de acordo com o desenvolvimento econômico e social e através de políticas delinea os limites do mercado, bem como seus objetivos econômicos e sociais.

Os condicionamentos não se restringem às representações. Na legislação paranaense exige-se ainda os assentos para representantes técnicos das câmaras técnicas de Áreas de Proteção Ambiental - APAs, quando formalmente instituídas pelo Estado em sua área territorial de atuação; para representantes do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba nas Bacias Hidrográficas do Alto Rio Iguaçu e do Alto Rio Ribeira, bem como deverão ser reservados assentos para representantes de conselhos similares que venham a ser constituídos por lei estadual em outras regiões do Estado do Paraná.

Ainda por força do artigo 6º do Decreto 2315/2000 deverá haver a indicação de representantes aos seguintes setores da sociedade civil com atuação regional

relacionada com recursos hídricos: entidades de ensino e de pesquisa; organizações técnicas e profissionais. Demonstra-se a prevalência da técnica e especialização.

As indicações nominais devem se submeter ao CERH/PR, representante do Poder Executivo.

Tanto em razão da composição dos comitês, quanto nos interesses que estão em jogo, contribuem para a submissão às estruturas determinadas pela burocracia e a conservação do poder por aqueles que detêm os meios de produção. Todos conhecem a importância da água, mas enquanto não lhes falta, não há interesse de preservar porque as gerações futuras, ou os residentes em outras regiões sofrerão ou já sofrem com a escassez.

Somada ao pensamento individualista com os empecilhos da burocracia⁷⁰ as medidas se tornam ainda mais omissas.

De todo modo, o poder restará concentrado nos atores sociais que manterão o poder de decisão final. Como elucida Caubet (2004), trata-se de uma desconcentração disfarçada de descentralização de poderes. Desconcentrar o poder, segundo seu entendimento, é fingir um processo de descentralização conservando nas mesmas mãos, o exercício do poder final de decisão. É modalidade de gestão administrativa que preserva o poder de decisão. De fato, o poder não será exercido com força participativa enquanto condicionada ao controle dos que já detêm o domínio.

Segundo Weber (1974), a associação de pessoas para empreender um objetivo e o delineamento de uma organização padrão, dentro de uma concepção burocrática, é um poderoso instrumento de socialização das relações de poder. A idéia de que uma ação societária ordenada e realizada é hierarquicamente superior a qualquer resistência de massa ou ação comunitária. Em suas palavras,

Quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar uma “ação comunitária” e “ação societária” racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de “socialização” das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático (WEBER, 2002, p. 264).

⁷⁰ De acordo com o Dicionárioweb (2009), disponível em: <<http://www.dicionarioweb.com.br> > burocracia significa “poder, influência e rotina dos funcionários no andamento dos serviços públicos. / A classe dos funcionários públicos/Pejor. Morosidade e exigências no desempenho dos serviços públicos”.

A assimilação de quem deve ser ouvido e quais os interesses que devem prevalecer projetam uma conformação da sociedade em sempre acatar as propostas que atendam melhor as funções econômicas não necessariamente ambientais. Como alertava Weber (1974), a burocracia depende da direção que os poderes econômicos e sociais que usam o aparato lhe derem.

Se a maioria dos membros são os agentes econômicos, vinculados a força política de estabelecer o fortalecimento do capital, a força motora do acúmulo e dos interesses políticos eleitorais, e a dificuldade de assimilação de renúncia em prol de recuperação de bens a longo prazo, não imediatas e com finalidades coletivas, o grande obstáculo de implementação da política da cobrança pelo uso da água é o direcionamento dos interesses econômicos.

Não se trata em desacreditar no intuito de empreender métodos do desenvolvimento sustentável, mas de enfatizar as dificuldades de serem efetivado instrumentos que representem renúncias e esforços dos usuários com os quais nunca tiveram que ser responsabilizados. A implementação da cobrança pelo uso da água não interessa a todos os setores da economia, e isso é facilmente constatado. A exemplo, o próprio presidente da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais - AESBE, manifestou-se no último dia 21 de maio, que as empresas de abastecimento deveriam ser isentas em razão da natureza dos serviços, conforme se constata no próprio sítio eletrônico da Sanepar, na sessão de notícias⁷¹. Ressalta-se que o presidente da AESBE é também presidente da Sanepar.

No Estado do Paraná, há uma tendência bastante concentrada nos interesses das indústrias, devido à geração de novas riquezas econômicas. O imediatismo impede olhar além e visualizar as conseqüências no meio ambiente. O paradigma ainda não considera a questão ambiental uma prioridade.

De acordo com Silva (2004, p. 226), “a lógica econômica clássica se fulcra na apropriação de bens energéticos e recursos naturais, sem se preocupar com os

⁷¹ Disponível no sítio eletrônico < <http://www.Sanepar.com.br> > a notícia é apresentada da seguinte forma: “Os representantes de 18 estados, reunidos no Fórum de Secretários de Saneamento e da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe), defenderam hoje (21.05) em Curitiba o fim da cobrança pelo uso da água destinada ao consumo humano. O presidente da AESBE e da Sanepar, Stênio Jacob, citou o exemplo do Paraná. De acordo com a lei em vigor no Estado, a água extraída do meio ambiente e destinada à pecuária é isenta do pagamento. ‘Já a água que a Sanepar vai tratar e distribuir para a população é taxada. Isto tem que mudar para que estes recursos sejam convertidos em obras e ampliem o nível de atendimento da população’.

efeitos negativos que este movimento reiterado possa vir a causar”. A preocupação básica é a máxima produtividade com o mínimo de custo destinado a sempre aumentar a taxa de lucro. Ademais, em uma sociedade de risco⁷², como a que vivemos, bem estar está associado à apropriação de bens, fomentada pelo incentivo do consumo.

A formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica decorreriam necessária instrumentação formal. Uma vez constituído dentro de um espaço participativo onde as cadeiras são ocupadas em sua maioria por agentes econômicos, demonstra que a estrutura se formou justamente para conservar o poder nas mãos de quem sempre os teve. Como destaca Weber (1974), a burocratização possui aliança direta com os interesses capitalistas. O seu fortalecimento, justamente veio precisar nas mãos de quem devem ser conservado o poder.

O pensamento weberiano de que a burocracia luta para nivelar os poderes que ficam em seu caminho conta com as formas de organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica na medida em que embora atenda o discurso da participação coletiva, concentra o poder de decisão naqueles que possuem menos interesse em pagar o valor pelo uso da água, dando falsa percepção de igualdade.

Weber (1974) já considerava a burocracia⁷³ como o meio de poder mais desenvolvido nas mãos do homem que o controla pautado no fundamento da estruturação formal que insere a idéia de superioridade. Quanto aos órgãos colegiados, quando discute a burocracia⁷⁴, revelou que foi uma das primeiras

⁷² A sociedade moderna na concepção de Bauman (2001) perde sua solidez dando espaço ao que denomina “modernidade líquida”. Para o autor, fluidez do líquido o difere do sólido porque não suporta a força tangencial ou deformante quando imóveis, utilizando o conceito da Enciclopédia britânica. Nesta perspectiva, defende a existência de uma liquidez que envolve as relações de poder atuais, devido às forças das influências externas no comportamento da sociedade., criando mobilidade e inconstância definidas pela dinâmica do consumo.

⁷³ De acordo com texto encontrado no sítio eletrônico Política Voz, no endereço www.politicavoz.com.br, de autoria não especificada, “o processo de consolidação do capitalismo foi acompanhado de intenso desenvolvimento dos mecanismos burocráticos, não só ao nível estatal mas também no plano empresarial. Isso fez com que os cientistas sociais passassem a analisar o funcionamento da burocracia como um fenômeno típico do sistema capitalista, expressão concreta de sua racionalidade. Embora para um deles, Max Weber, não haja contradição necessária entre burocracia e democracia, para muitos estudiosos da questão o sistema burocrático é um dos principais impedimentos ao exercício da democracia. No que se refere às sociedades de organização socialista, o fenômeno da burocracia foi analisado por Trotsky em sua crítica ao stalinismo”.

⁷⁴ Cardoso; Martins (1974, p. 149) destaca que partindo-se da Teoria do Estado de Marx onde a burocracia está ligada a estrutura da sociedade de classes, “a burocracia está ‘normalmente’ a serviço da classe dominante, pois a administração de negócios públicos no quadro de um regime dado supõe sempre a preservação de seu ‘estatuto’; mas porque ela é mais que um simples segmento desta classe, ela pode se chocar com certos de seus interesses , por pouco que um

instituições a permitir o desenvolvimento do moderno conceito de autoridades públicas como estruturas duradouras e independentes da pessoa. Assenta Cardoso; Marins (1974, p. 10) que “no sentido geral de poder e, portanto, de possibilidade de impor a própria vontade sobre a conduta alheia, a dominação pode apresentar-se nas mais diversas formas”.

A burocracia contribui para o retardamento, a paralisação e a lentidão das políticas públicas, além de manter a sociedade civil a sua condição de “dominado”.

A aparente bandeira da democracia da administração colegiada que inclui a sociedade civil, não é uma realidade. Weber (1974) considera o progresso da burocratização na própria administração estatal um fenômeno paralelo da democracia. A massa inarticulada, jamais “governa” associações maiores, sempre é governada, e sua existência apenas modifica a forma pela qual os líderes executivos são selecionados e a medida de influência. Como ressalta Tatagiba (2002, p. 47),

A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele.

Na leitura de Weber (1974) há total consonância com o tema quando se depara com o interesse prevalecente destes processos ditos democratizantes. A simples existência da organização burocrática não revela sem ambigüidades a direção concreta dos efeitos econômicos que estão sempre presentes de alguma forma. São ocultadas pelo aparato legal e os mecanismos burocráticos.

Neste aspecto Weber (1974, p. 256) complementa,

A posição de todas as correntes “democráticas”, no sentido de correntes que minimizariam a “autoridade” é necessariamente ambígua. A “Igualdade perante a lei”, e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem uma “objetividade” de administração formal e racional, em oposição à discricção pessoalmente livre, que vem da “graça” do velho domínio patrimonial. Se, porém, um *ethos* - para não falarmos de instintos – se apossa das massas sobre qualquer questão individual, ele postula a justiça substantiva orientada para algum exemplo e pessoa concreta; e esse *ethos* inevitavelmente entrará em choque com o formalismo e a “objetividade” fria e condicionada a regras da administração burocrática. Por esse motivo, o *ethos* deve rejeitar emocionalmente o que a razão exige.

equilíbrio das forças sociais o permita, e adquirir então uma relativa autonomia”. Os autores completam “em suma, ela é um corpo especial na sociedade”.

Em espaços que as decisões são tomadas por maioria, a composição por maioria evidencia quem realmente determinará as diretrizes das políticas públicas. A estrutura organizada burocraticamente, nos termos do aparato legal, confere a estas decisões, a legitimidade formal, suficiente para que seja válida. Dentro de um Estado Democrático de Direito o que está regrado prevalece, desde que haja instrumentos de participação.

É a força da participação e a efetividade das políticas a que os espaços públicos se propõem é que estão comprometidas.

Ao considerar que a burocracia luta simplesmente para nivelar os poderes que ficam em seu caminho e nas áreas que busca ocupar parece ter estudado profundamente o funcionamento do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ademais a maioria que compõe os Comitês de Bacia Hidrográfica são os detentores do meio de produção. Weber (1974, p. 257) destaca,

A estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do senhor. Essa concentração ocorre, por exemplo, de modo bem conhecido e típico, no desenvolvimento das grandes empresas capitalistas, que encontra nesse processo suas características essenciais. Um processo correspondente ocorre nas organizações públicas.

Nos Comitês de Bacia Hidrográfica unem-se os setores teoricamente interessados na efetivação de políticas públicas cujo objetivo principal é a conservação do meio ambiente mediante conscientização e participação, e cerceia qualquer possibilidade de decisão contrária aos interesses dos detentores do poder político e econômico.

De acordo com o que defende Tatagiba (2002, p. 57),

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e a sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) dificuldades dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade, e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Embora haja críticas quanto à atribuição do valor econômico à água, e o conseqüente risco de ser tratado como um bem de mercado, o interesse capitalista não agrega de forma incondicional a manutenção de uma cobrança que os usuários passem a ser os responsáveis. Ainda que os estudos mostrem que o valor implique

em irrisória proporção aos custos, não há a cultura de comprometimento com a questão ecológica. Caubet (2004) conclui através na análise da Lei 9.433/97, que a água está sendo tratada como insumo de produção e não, necessariamente, como um bem ambiental.

A cobrança é política pública válida. O tratamento imposto para sua cobrança com os fins precípuos de preservação do meio ambiente não devem ser sobrepostos pelos interesses econômicos a ponto de tratá-la como custo de produção simplesmente. Leff (2000, p. 196), orienta

A economia ambiental (a economia neoclássica dos recursos naturais e de contaminação) pressupõe que o sistema econômico pode internalizar os custos ecológicos e as preferências das gerações futuras, atribuindo direitos de propriedade e estabelecendo preços de mercado aos recursos e serviços ambientais. Contudo, a reintegração da Natureza à Economia enfrenta o problema de traduzir os custos de conservação e recuperação numa medida homogênea de valor. A valorização dos recursos naturais está sujeita a temporalidades ecológicas de regeneração e produtividade, que não correspondem aos ciclos econômicos e a processos sociais e culturais e que não podem reduzir-se à esfera econômica. A internalização dos custos ecológicos e das condições ambientais da produção implica, assim, na necessidade de caracterizar os processos sociais que subjazem ao valor da Natureza.

O coordenador-geral da ANA, Antônio Félix Domingues, noticiou em 30 de abril de 2007, que o Governo não tinha pressa em expandir a medida da cobrança pelo uso da água porque é um processo que envolve pactos entre as indústrias, os agricultores a população, os movimentos sociais e o Governo. Um problema que seria facilitado pela redução dos mecanismos criados como condicionantes da aplicação das políticas públicas de recursos hídricos.

A burocracia confere o tempo de mais análises que não tem pressa de serem concluídas para que sejam apuradas se a política pública não afetar o sempre presente interesse econômico. Exceto o que foi tratado no discurso da lei.

Da mesma forma que a estrutura prevista não afastará dos detentores de poder a tomada definitiva das decisões, de acordo com seus interesses.

A conclusão possível quanto à limitação da participação da sociedade civil não poderia ser outra senão a de controle pelos setores econômicos. O Comitê de Bacias Hidrográficas está ligado a interesses econômicos, até porque os agentes

econômicos principais (empresários e Estado⁷⁵) detêm a maioria, e, portanto, o poder de decisão. Ao que parece a presença da sociedade civil se destina apenas para conferir a aparência de um espaço democrático e preocupado com os anseios ecológicos mais do que o econômico. É o que Caubet (2004, p. 210) chama de “marketing político ou ambiental.”

O sistema é suplementado pela participação dos grupos de interesse, como órgãos consultivos recrutados dentre as camadas econômica e socialmente mais influentes. Neste aspecto Caubet (2004, p. 189) critica,

Entretanto, a análise pormenorizada dos textos regulamentadores dos CBH indica que a participação não deverá ser de todos, a não ser de maneira nominal. As categorias de participantes são taxativamente enumeradas e verifica-se que a lei garante 80% do espaço para duas categorias de representantes: a) os dos deveres públicos que emanam do poder político executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (40% do total); b) os das atividades econômicas (outros 40%) que correspondem aos usos reputados dominantes e são chamados de usuários. Os que pensam que a sociedade civil deverá ter uma influência, associada a um poder de decisão real, haverão de constatar que o conceito de sociedade civil recebe aplicação numérica mais do que modesta (20% do total de participantes), nas definições da lei. O aspecto quantitativo deve ser complementado por uma análise qualitativa: as ONG's e outras entidades deverão ter características de OSCIP? Cabe mais uma pergunta: quem está identificado com a sociedade civil teve alguma possibilidade de opinar, já nas definições das instituições que deverão gerir as águas brasileiras?

E, quando a atuação dos usuários e Estado suprimirem os interesses da sociedade civil como um todo, há a tendência de se admitir que ocorra. O poder reificado a que se refere Coelho (1992) que reconhece o poder como algo independente da maneira como estão se relacionando, como força natural das relações, torna inerte o homem que o admite como algo natural.

⁷⁵ De acordo com Villareal (1984, p. 2 e 26), quando analisa o papel do Estado como agente econômico destaca: “as diversas doutrinas (clássica, marxista, keynesiana, estruturalista e monetarista liberal) atribuem determinados papéis ao Estado dentro de suas perspectivas analíticas. Desde o mundo clássico (onde o Estado era obrigado a protagonizar o agente-polícia, que vigia o exercício das livres forças de mercado) até a revolução keynesiana (derrubando os dogmas teóricos do equilíbrio e pleno emprego automáticos), tem-se uma visão na qual o Estado é determinante na atividade econômica”. (...) “O Estado PROMOTOR do desenvolvimento econômico e social atua em diferentes campos e através de políticas diferentes, como a de promoção do comércio exterior, a do desenvolvimento industrial, etc., estabelecendo objetivos e políticas de fomento fiscal, financeiro, de preços e subsídios, etc. o Estado converte-se em um promotor da atividade econômica, e através da alteração dos limites do mercado na direção dos objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento elimina os gargalos existentes, coordena a ação dos diversos agentes produtores e distribuidores, etc.”

A limitação não é o único obstáculo para a pouca influência da sociedade civil. A própria voz é calada pela influência política e econômica, a valorização da tecnocracia abordada anteriormente.

Machado (2003) questiona a defesa de que a decisão colegiada reduziria o risco de corrupção ou de prevalência do interesse privado devida à influência propriamente argumentativa, imposta por manobras, astúcias simplesmente daqueles que detém maior poder de discurso. Invoca ainda a probabilidade de barganha como condição de firmar pactos entre os membros do Comitê.

No entendimento de Weber, como citado por Coelho (1992) nas sociedades burocráticas, o poder pertence a quem é chamado a exercê-lo através de um mecanismo de legitimação. A própria norma, na questão abordada, legitima o controle por um método quantitativo-qualitativo de distribuição de poderes dentro do órgão colegiado. Neste aspecto, Cardoso; Martins (1974, p. 156) comentam,

Por fim, Weber chega até a identificar o movimento de burocratização e o processo de racionalização capitalista. Na verdade o que lhe parece determinante é, mais que o desenvolvimento quantitativo das tarefas administrativas, a sua transformação qualitativa, a necessidade que se apresenta à grande empresa, qualquer que seja sua natureza (também o Estado), de considerar suas atividades de uma perspectiva puramente técnica e de obter uma previsibilidade ou calculabilidade tão exata quanto possível dos resultados: neste sentido, a burocracia é o quadro social o mais adequado à organização capitalista da produção e à organização de uma sociedade adaptada aos fins desta produção. A eliminação, dentro de si mesma, das relações pessoais, a subordinação de todas as atividades de uma norma vinculada a uma finalidade objetiva fazem dela um modelo de racionalidade econômica estabelecido pelo capitalismo industrial.

No Estado do Paraná, a Lei Estadual deixou evidente a prevalência de questões políticas-econômicas sobre as ambientais quando isentou o setor agropecuário, que mais degrada a água, em prol do valor maior que deve ser garantido: o capital. O artigo 18 do Decreto Estadual 5.361/2002, nos termos do parágrafo único do artigo 53 da Lei Estadual no 12.726/99 isenta da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, as captações diretas dos corpos de água destinadas à produção agropecuária. Não há na legislação estadual qualquer limitação de tempo, tornando indeterminada a isenção quando a captação for destinada a fins agropecuários.

O agricultor, no Estado do Paraná, não estaria submetido aos mecanismos de contenção e conscientização que todos os demais usuários primários estariam

submetidos. A notícia da isenção é de que houve articulação dos fazendeiros do Paraná com o Governo, sob a justificativa de incentivar a agricultura extensiva. Ocorre que pequenos agricultores já estariam beneficiados com a simples previsão de que não estariam obrigados ao pagamento os casos de “usos insignificantes”, não sujeitos à outorga, de acordo com o artigo 20 da Lei Estadual 12.726/99.

Da mesma forma, o Projeto de Lei Estadual 515/2008 que pretende criar o IPAGUAS foi emendado, a pedido do Deputado Reni Pereira (PSB) e mediante aprovação da Comissão de Constituição e Justiça, no sentido de tornar clara e definitiva esta isenção. Como informa o artigo de Cardoso (2009) em 11 de agosto de 2009 foi acatada para "garantir de forma clara que não haverá cobrança pelo uso da água em qualquer segmento da agricultura no Estado do Paraná", mediante a justificativa de que não havia especificação clara do que seria uso insignificante e isso poderia gerar cobrança posterior. Ao invés de definir o parâmetro da insignificância, optou-se por isentar completamente o setor. Aliás, a justificativa é incabível, pois a Lei Estadual 12.726/99 já isentava a atividade da cobrança.

A agricultura extensiva é o setor que mais desperdiça e polui as águas. Da água consumida a agricultura é responsável em média por 70% no mundo. No Brasil, seu consumo é aproximadamente 59%. Ressaltam-se os efeitos do uso dos agrotóxicos, que poluem os cursos de água e os lençóis freáticos, bem como a eutrofização, a subida do lençol freático e a salinização do solo e da água segundo dados fornecidos por Caubet (2004). De acordo com o Gráfico 4 fornecido pelo sítio eletrônico da ANA o percentual de vazão outorgada se distribui em proporções díspares, como por exemplo enquanto no setor de irrigação o índice é de 51,40, o de dessentação animal é de o, 30%. O segundo de maior índice é o de abastecimento público (27,50%) seguido de longe pelo setor industrial com 10,40%. Agricultura, esgoto sanitário e outros na somatoria correspondem a 9,80%.

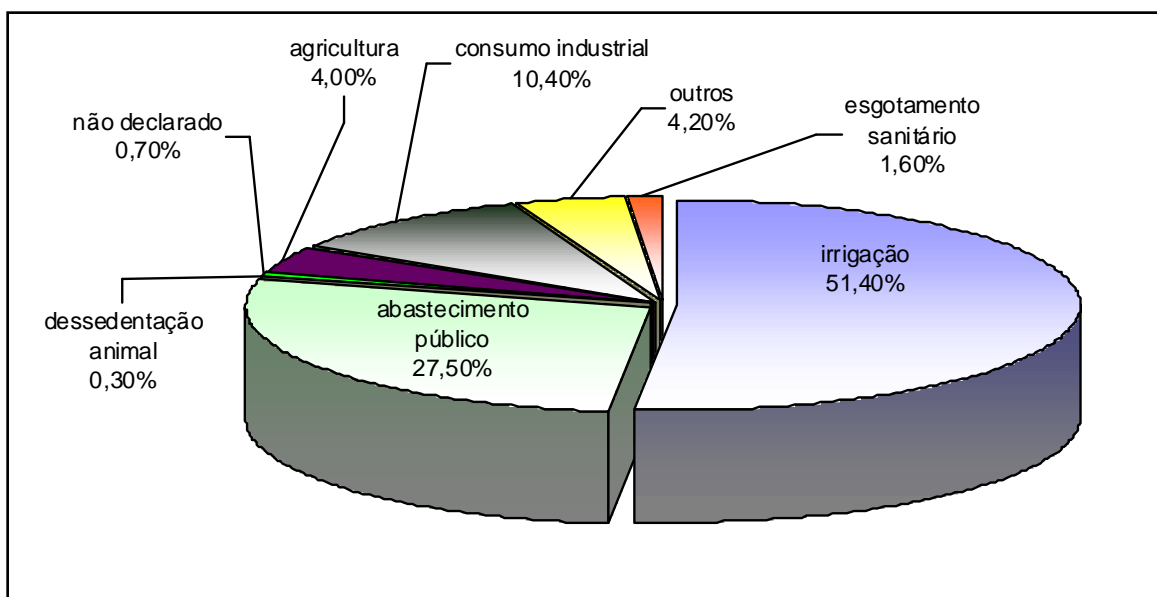


Gráfico 4 - Distribuição das vazões outorgadas no Brasil quanto aos usos
 Fonte: ANA (2009):

Evidencia-se diante destas considerações a justificativa de que o setor agropecuário isento da cobrança pelo uso da água, a prioridade que ainda se confere ao poder econômico. O próprio Secretário de Estado do Meio Ambiente Rasca Rodrigues declarou ao Jornal Gazeta do Povo, em entrevista à Chagas (2009), que não concorda com a isenção, pois a Assembléia não levou em conta a quantidade de água retirada dos rios, mas afirma que "ela será mantida 'porque não há ambiente político' para o governo mexer na proposta".

O condicionamento do Estado aos interesses econômicos torna evidente mediante esta exclusão, cuja constitucionalidade é questionável ante a exclusividade da União para legislar sobre recursos hídricos, de acordo com o artigo 20, III da Constituição Federal.

A ilusão de que a participação da sociedade civil torna mais democrática a gestão das políticas públicas, não pode ser subterfúgio para a conformação e a espera de que o detentores do poder em recente data tratem a riqueza dos recursos naturais tão cuidadosamente quanto cuidam das riquezas materiais. Leff (2000, p.174) tem razão ao dissertar que,

O objetivo de internalizar a "dimensão" ambiental nos instrumentos de planejamento do desenvolvimento e os custos ecológicos nos paradigmas teóricos da economia se depara com uma série de obstáculos epistemológicos, de interrogações metodológicas, de interesses opostos e dificuldades práticas ainda não resolvidas. Estas últimas referem-se à exclusão das condições ecológicas fundamentais para assegurar a preservação das bases produtivas dos ecossistemas naturais nos projetos de desenvolvimento, e à extemporaneidade com a qual se elaboram estudos de impacto ambiental, impedindo que estes normatizem o processo

de tomada de decisões sobre as possíveis alternativas produtivas. Estas dificuldades práticas resultam de uma racionalidade econômica que não incorpora facilmente suas externalidades ambientais nem os princípios de um desenvolvimento sustentável. O difícil cálculo contábil da contribuição dos processos ambientais na produtividade ecotecnológica e para uma produção sustentável de satisfatores dificultou a incorporação de princípios de racionalidade ambiental capazes de controlar e reverter os ritmos econômicos de extração e os padrões de transformação de recursos, assim como os processos de geração e disposição dos resíduos provenientes das formas de produção e consumo. (grifos no original)

As dificuldades que envolvem uma perfeita harmonia entre as políticas públicas de meio ambiente e a sua receptividade pela sociedade em geral, na opinião de Leff (2000, p.174), advém da, "...dinâmica econômica [que] gerou um progressivo processo de degradação ambiental, acompanhado duma distribuição social desigual dos custos ecológicos." O autor completa sua crítica, afirmando, "se numa perspectiva social, o processo econômico suscita um conflito entre crescimento e distribuição, na perspectiva ambiental aparece como uma contradição entre conservação e desenvolvimento" (LEFF, 2000, p.174).

A internalização de custos é medida que todo empresário tenta evitar. A água, por outro lado é insumo escasso, da qual séculos de uso mercantil, nunca foi passível de sustentabilidade econômica para a sua reparação e contenção.

A implementação da Lei 9.433/97 depara-se com controvérsias que a Senadora Marina Silva, enquanto era titular do Ministério do Meio Ambiente descreveu em seu livro Meio Ambiente no Século 21, organizado por Trigueiro (2006, p. 55) quando faz um desabafo muito franco e oportuno sobre a dispersão verificada em alguns debates internacionais:

Em maio deste ano participei da reunião do Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU em Nova Iorque, e voltei a ter aquela sensação que há algum tempo denominei de 'falar para o espelho'. Vi muita gente lá, bem-informada, especializada, mas revelando certo cansaço de falar e ouvir as mesmas coisas com tão pouco resultado prático. Era como se aquele conhecimento avançado e aquela linguagem especializada nos apartassem do mundo corriqueiro das pessoas [...] Outra sensação tem-me ocorrido: a de que estamos tomados por uma espécie de consumismo ideológico, nos alimentando dos conceitos, das idéias, como fins em si. Um acúmulo de conhecimento que acaba circulando muito pouco na sociedade. Parece faltar tempo ou paciência para processar conceitos ainda não realizados, internalizá-los na vida. Eles são substituídos velozmente, busca-se a mais recente teoria que por sua vez será consumida, e por aí vai. (p. 55)

Como alerta Caubet (2004, p. 113), a participação significa ser ouvido e ter efetivo poder de influência nas deliberações em que um sujeito social está envolvido.

Este ponto de vista induz alteração qualitativa nas relações entre Estado e sociedade civil.

Não bastasse, a legislação exige o aparato técnico, e há grande debate quanto ao necessário conhecimento especializado para a atuação nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Ressalta-se, que no Estado do Paraná, por força do artigo 6º do Decreto 2315/2000 deverá haver a indicação de representantes aos seguintes setores da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos: entidades de ensino e de pesquisa; organizações técnicas e profissionais. Demonstra-se a prevalência da técnica e especialização. Mesmo às cadeiras destinadas à sociedade civil, os técnicos e representantes de organizações técnicas profissionais, que certamente estarão vinculados a uma ou outra entidade estatal, e, portanto, relacionados com o interesse do agente público a que estarão subordinados. Ressalta-se a impessoalidade com que age o funcionário público, incado por Weber (1974), quando afirma que o princípio colegiado trouxe objetividade na Administração e afastou ainda mais os atos e decisões dos seus membros, criando maior impessoalidade.

Vargas, citado por Caubet (2004) considerava o meio técnico e gerencial de engenharia um dos maiores obstáculos para o pleno desenvolvimento da estratégia de demanda, porque comprometidos com a estratégia de oferta e a rigidez dos circuitos de financiamento de serviços.

Como já ressaltado por Weber (1974), a burocracia procura aumentar a superioridade dos profissionais especializados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções". O ambientalismo seria um conhecimento e defesa inferior à ciência ecológica profissional? A participação elitista representaria uma ação democratizante? Evidente que restringiria as decisões a argumentos tecnocráticos já permeados pela estrutura do poder político.

Inegável que o conhecimento técnico colabora com as decisões, pois como mencionava Weber (1974) a extensão qualitativa das tarefas administrativas tornou indispensável o conhecimento especializado. A questão é a tendência de que seus argumentos sejam superiores a todas as demais opiniões, e ser pressuposto para conferir, o que Caubet (2004) chama, de cidadania hídrica.

O viés tecnocrático tende ainda a afastar os indivíduos através de um linguajar inacessível, para manter os indivíduos, "governados", impotentes com o

desconhecimento técnico, e afastar a possibilidade de críticas dos detentores de poder. Além disso, os técnicos são relacionados com os interesses da Administração Pública ou à entidade que estiverem vinculados.

As análises técnicas quantitativas-qualitativas dos recursos hídricos, elevam à condição de maior importância, os resultados baseados nas ciências exatas. Há uma tendência de seguir o modelo cartesiano de cálculos, e moldar as perspectivas das políticas dentro de parâmetros fixos, mal compreendidos a todos os demais interessados. A apuração através destes métodos são insuficientes para atender políticas que envolvem de forma complexa todos os entes da sociedade e a atuação estatal.

Como ressalta Muniz; Gomes (2002, p. 69),

A política pública formalizadora, a definição prioritária de soluções, a participação exclusiva de técnicos etc., não são mais suficientes para conceber e implementar as políticas de intervenções. A política pública não se justifica com a ausência do público, pois o público passa a ser definido pelo seu caráter participativo e não pela definição da extensão do problema.

Os técnicos compartilham da mesma opinião da administração pública de que “são os que sabem o que é melhor para todos” (Machado, 2003, p. 4). A gestão não estará integrada se a decisão couber somente às suas conclusões,

A gestão integrada, descentralizada e participativa de uma bacia hidrográfica é um assunto sério demais para ficar nas mãos tão somente dos técnicos do Poder Público. Além disso, como nos tem ensinado as Ciências Sociais em geral, a Antropologia e a Sociologia, em particular, toda e qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, quer se tenha ou não consciência disso (MACHADO, 2000a). Tal característica deve-se ao fato de que todo e qualquer técnico, na condição de pessoa humana, traz dentro de si os valores políticos, éticos, morais e hábitos profissionais da sociedade e da cultura da qual faz parte, valores esses que norteiam suas ações individuais. Uma pessoa habitua-se a tal ponto com certas identidades que, mesmo quando sua situação social muda, ela encontra dificuldade para acompanhar as novas exigências. (MACHADO, 2003, p. 4)

O mesmo autor enfatiza a importância do conhecimento empírico daquele que possui contato com os problemas e as condições regionais dos corpos hídricos, para a construção de uma nova forma de gestão participativa. No entanto, o aparato estatal pode contar com o conhecimento técnico arraigado na lógica capitalista e estritamente racional. As decisões devem conjugar a “evolução ambiental, social, econômica e tecnológica”. É o que Machado (2003, p. 4) chama de negociação

sociotécnica, resultante de um diagnóstico técnico-científico conjugada com as “legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial envolvidos em sua organização”.

É curioso ainda que o consumidor final não participe dos órgãos colegiados, ainda que sejam os indivíduos que também sofrerão impactos com os efeitos das decisões, além de serem a grande massa da sociedade, as quais todos os indivíduos, pessoas físicas e jurídicas, compõem.

Embora o discurso legal seja atender a democracia participativa na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a Lei 9433/97 e as regulamentações estaduais de políticas públicas de recursos hídricos, não incluem os consumidores como parte integrante do embate. Trata-se do maior setor envolvido com as condições dos recursos hídricos. Os consumidores particulares deveriam estar integrados neste espaço público, ampliando assim o acesso da participação popular, através de órgãos como o próprio PROCON - Procuradoria do Consumidor, associações de moradores ou outros órgãos equivalentes.

No entanto, o envolvimento do consumidor não é estritamente econômico e pode estar vinculado às preocupações ambientais propriamente ditas, motivo a sua participação poderia provocar controvérsias com que os usuários e o Estado já deverão enfrentar com a participação da minoria, caso realmente consiga “ser ouvida”.

Crítica a esta exclusão também foi realizada por Caubet (2004, p. 206),

No Brasil, do ponto de vista jurídico, o consumidor direto de água potável distribuída por intermediário não existe. A pessoa que consome a água, captada na torneira de sua pia, não é consumidora do ponto de vista da legislação específica de recursos hídricos. A lei nunca cita essa pessoa, nem como agente econômico, nem como utilizadora ou usuária da água, nem como consumidora (...) Esse assunto tem grande relevância. De um lado, está evidenciado, mais uma vez, que não houve interesse em fazer participar de maneira específica o usuário consumidor que a lei designa como beneficiário do uso prioritário: o ser humano [...] Os titulares do uso prioritário de dessedentação não recebem lugar que lhes é devido, ex-qualidade, no sistema de gestão que vai começar a funcionar por causa da crise. Quanto aos usos da água que **não se apresentam com uma conotação imediatamente econômica, eles também são protelados**, não apenas pelo enunciado das categorias previstas pela lei, que é exclusivo e portanto excludente, mas pelo percentual inexpressivo das quotas de participação. No CNRH na melhor das hipóteses, eles poderão tentar disputar a vaga reservada à categoria dos usuários que abrange nada menos que os interessados na pesca, no lazer e no turismo; quando a indústria dispõe de vagas (grifo nosso).

As decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica, incluindo ao que se referir à cobrança do uso da água, se submeterão a uma extensa trajetória de atos administrativos, condicionadas à análise, mesmo em via recursal do CNRH ou dos CERH.

A organização estruturada fortalece a predominância do interesse de quem detém o poder.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE NO ESTADO DO PARANÁ E SEU PRINCIPAL USUÁRIO – SANEPAR

4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DO PARANÁ - BACIA DO RIO TIBAGI

No capítulo anterior já foi mencionado que o Estado do Paraná possui 16 bacias hidrográficas e, apenas cinco comitês de bacia hidrográficas foram instaladas até o momento.

De acordo com o Decreto Estadual 5361/2002, em seu artigo 3º a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos será aplicada a todas as águas de domínio estadual e estendida, também, às águas de domínio da União que drenam o território paranaense, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado, nos termos do parágrafo único do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.726/99, e do artigo 4º da Lei Federal n. 9.433/1997.

Tal cobrança deveria ser implementada de forma gradual considerando algumas prioridades tais como: o grau de comprometimento das disponibilidades hídricas de determinada Bacia; a existência de conflitos pelo uso da água nas sub-bacias hidrográficas, inseridas em bacias delimitadas pela divisão territorial adotada para efeitos da implementação do modelo de gestão de recursos hídricos do Estado do Paraná; e nos casos recomendados pelo CERH/PR.

No caso do Estado do Paraná, o Grupo Técnico de Modelo de Gestão, instituído pela Resolução Conjunta SEPL/SEMA em 1997, trabalhou na construção da minuta deste Decreto aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos, como informa Roorda (2005). Ainda em 1999 foram elaboradas estimativas de arrecadação anual resultante da cobrança pelo uso da água nas Bacias Hidrográficas do Estado do Paraná para os diversos setores usuários, considerando valores unitários e parâmetros de cobrança estipulados para essas simulações, baseadas em relatórios de usos de recursos hídricos do Estado.

A estimativa de arrecadação em 1999 no setor urbano era de R\$ 31.928.083,00 (trinta e um milhões, novecentos e vinte e oito mil, e oitenta e três reais) e no setor rural a estimativa de recolhimento era de R\$ 70.577.059. Como se

observa pelos valores por metro cúbico apurados na época, descritos na Tabela 2 não implicaria em substancial aumento.

Tabela 2 - Valores da cobrança pelo uso da água

	Captação de água	Consumo de água	Volume extraído
Uso doméstico	R\$ 0,01	R\$ 0,02	R\$ 0,02
Urbano não-industrial	R\$ 0,05	R\$ 0,10	R\$ 0,10
Industrial/Mineração	R\$ 0,08	R\$ 0,15	R\$ 0,15

Fonte: Roorda (2005)

A título demonstrativo, as apurações realizadas no ano de 2001, seriam suficientes para demonstrar que os custos pelos quais os usuários deverão arcar não são relevantes o suficiente para haver resistência e fomentação de obstáculos para implementação. O reflexo da cobrança sobre o preço que o consumidor irá pagar pelos produtos ou serviços que forem fornecidos pelos usuários dos recursos hídricos, não será relevante o suficiente para justificar a ausência de aplicabilidade.

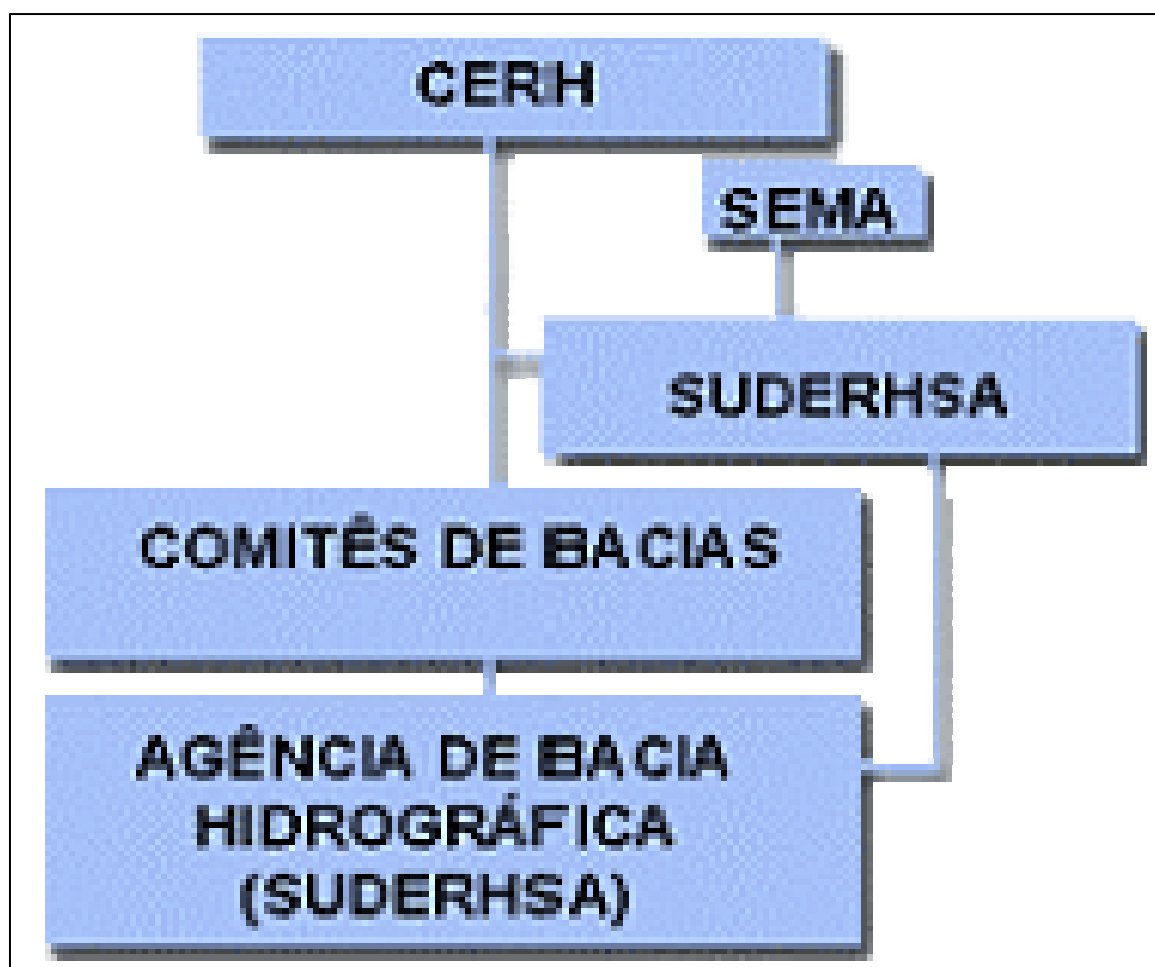
De acordo com dados fornecidos por Santos (2002, p.201), no Brasil, a estimativa de arrecadação não seria muito diferente. Portanto, com o recolhimento de um preço público de valores razoáveis ante o benefício e a utilidade que a água representa dentro do processo produtivo, e a essencialidade que possui a vida de todos os seres vivos, o pagamento não deveria ser protelado, principalmente sob a justificativa do aumento das despesas. A Tabela 3 expõe propostas e experiências pela cobrança do uso da água no Brasil.

Tabela 3 - Cobrança pelo uso da água no Brasil – Propostas e Experiências

	ESTADO/BACIA		
	São Paulo	Paraíba do Sul	Ceará
Setor usuário	Doméstico/industrial	Doméstico/industrial	Doméstico/industrial
Captação	R\$0,01 a 0,015 US\$0,004 a 0,006	R\$0,008 US\$0,003	R\$0,67 / US\$0,28 (doméstico) R\$0,0121 / US\$0,005 (industrial)
Consumo por m³	R\$0,02 a 0,03 US\$0,009 a 0,015	R\$0,02 US\$0,009	xxx
DQO por Kg	R\$0,07 a 0,25 US\$0,03 a 0,1	R\$0,02/m ³ não tratado US\$0,009/m ³ não tratado	xxx
Metais por Kg	R\$1,00 a 2,00 US\$0,4 a 0,8	xxx	xxx
Arrecadação per capita	R\$13 US\$5	R\$2,8 US\$1,3	R\$1,4 US\$0,6

Fonte: Santos (2002, p. 201)

No Estado do Paraná o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos se compõe conforme organograma do Quadro 5,



Quadro 5 Organograma da gestão de recursos hídricos - Nível Estadual
Fonte: SUDERHSA (2009)

O Estado do Paraná possui 16 bacias hidrográficas, sendo elas: Bacia do Rio das Cinzas, Bacia do Rio Iguaçu, Bacia do Rio Itararé, Bacia do Rio Ivaí, Bacia Litorânea, Bacia do Rio Paranapanema 1, Bacia do Rio Paranapanema 2, Bacia do Rio Paranapanema 3, Bacia do Rio Paranapanema 4, Bacia do Rio Paraná 1, Bacia do Rio Paraná 2, Bacia do Rio Paraná 3, Bacia do Rio Piquiri, Bacia do Rio Pirapó, Bacia do Rio Ribeira, Bacia do Rio Tibagi, distribuídas conforme a Figura 4.

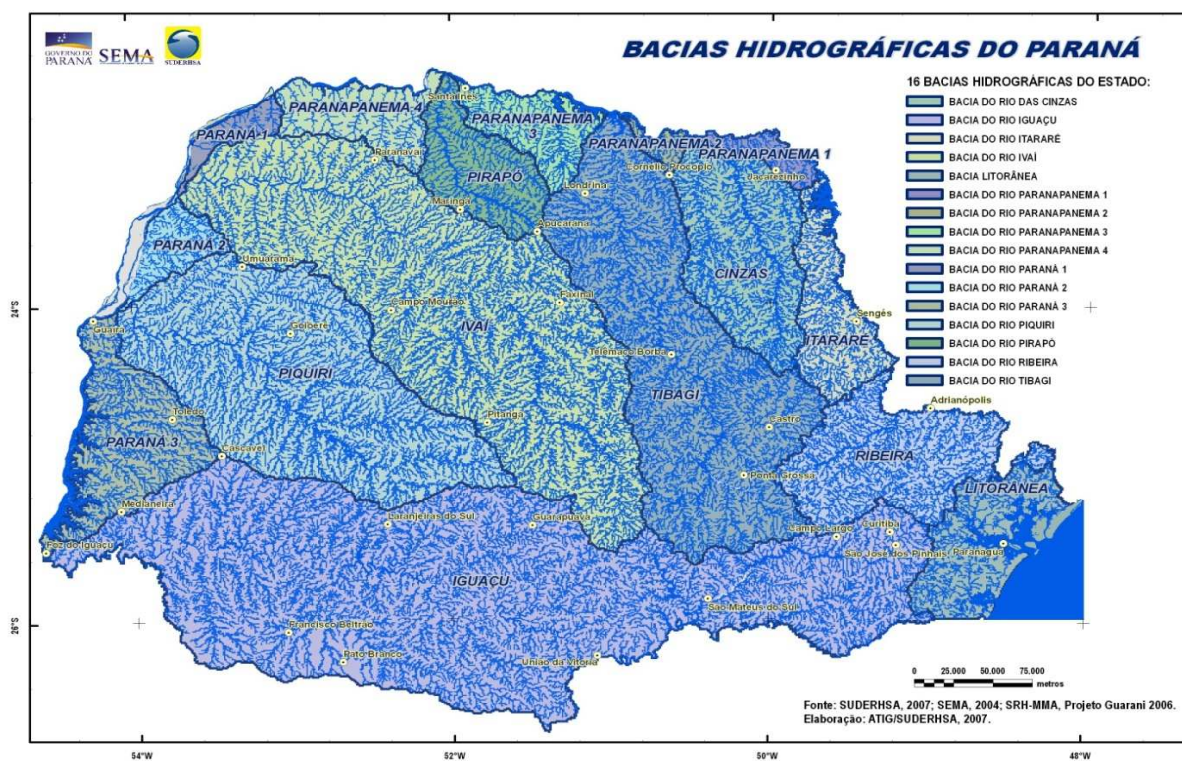


Figura 4 - Bacias Hidrográficas do Estado do Paraná
Fonte: SUDERHSA, 2009.

Atualmente os Comitês de Bacia Hidrográfica instalados pertencem às bacias do Alto Iguaçu/afluentes do Alto Ribeira; Rio Jordão; Rio Tibagi; Rio Paraná 3; Rio Pirapó/Paranapanema 3 e 4, distribuídos conforme o mapa ilustrado na Figura 5.

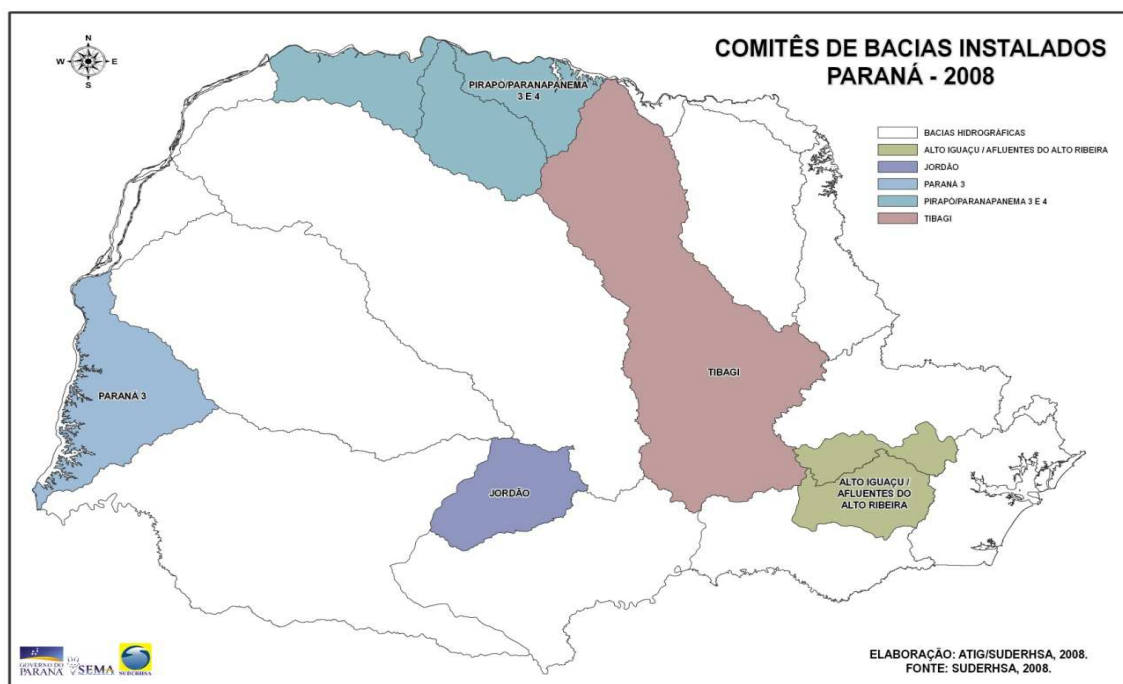


Figura 5 - Comitês das bacias instalados no Estado do Paraná - 2008
Fonte: SUDERHSA(2009)

De acordo com o Plano de Recursos Hídricos realizada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi, a captação de água para o abastecimento público, realizada pela Sanepar – Companhia de Saneamento do Paraná é responsável por aproximadamente 48% do volume total outorgado na Bacia. Compreende cerca de 312.776,89 m³/dia. Os demais órgãos de abastecimento SAAE´s e SAMAE´s captam cerca de 24.847,20m³/dia.

A utilização pelo comércio é aproximadamente 9.747,00 m³/dia, e o setor industrial 272.408,32 m³/dia, correspondente a cerca de 30% do volume total captado. O setor industrial de papel é o maior captador, representando cerca de 68,5% do uso realizado pelas indústrias. O demonstrativo no Gráfico 5 representa este quadro, formulado no Plano e Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi.

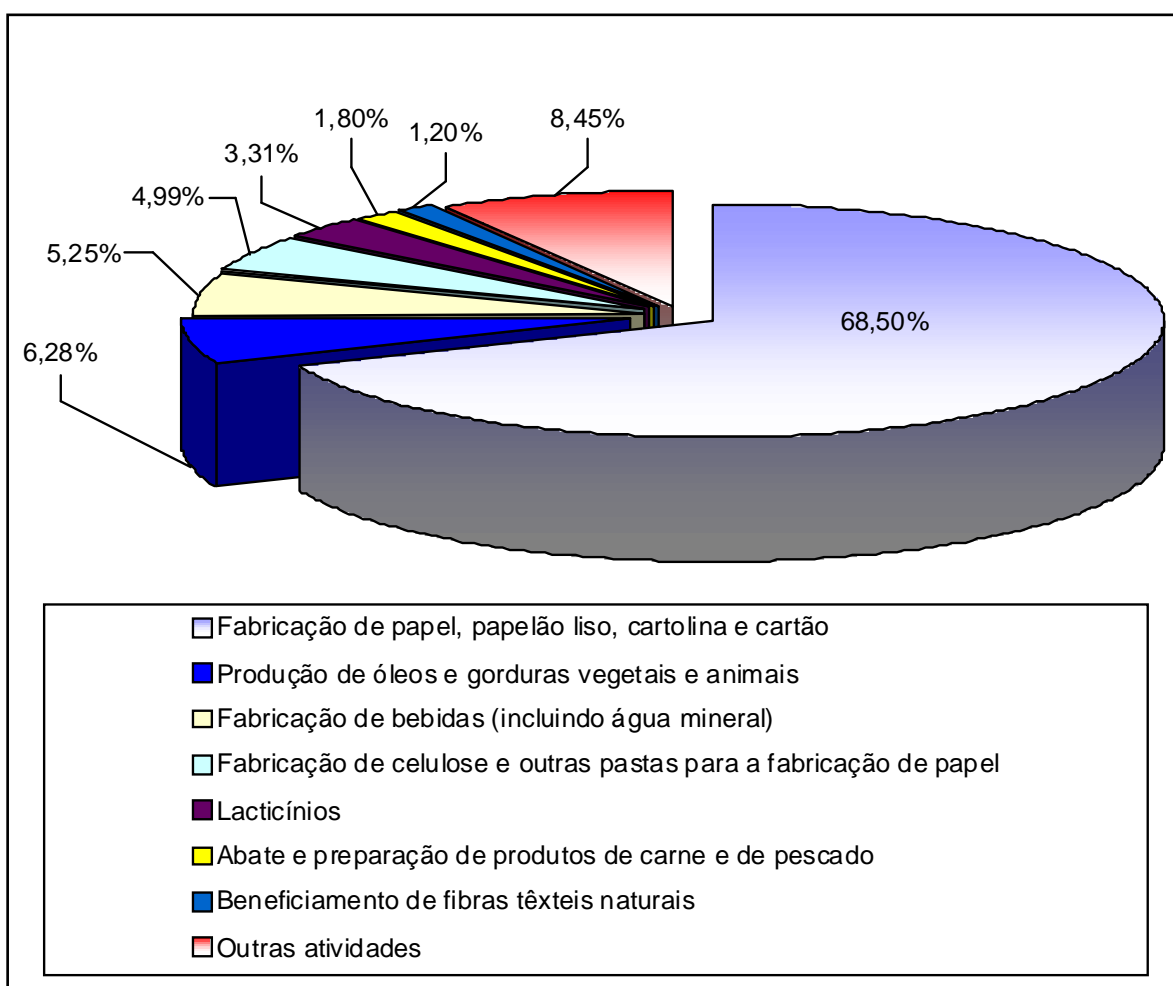


Gráfico 5 - Percentual da demanda industrial por atividade econômica
Fonte: SUDERHSA (2009)

Além disso, na região do Rio Tibagi a ocupação do solo é em sua grande parte voltada para a agricultura intensiva. Conforme o Gráfico 6 realizado com dados da Secretaria do Meio Ambiente do Paraná, representa 56,50%.

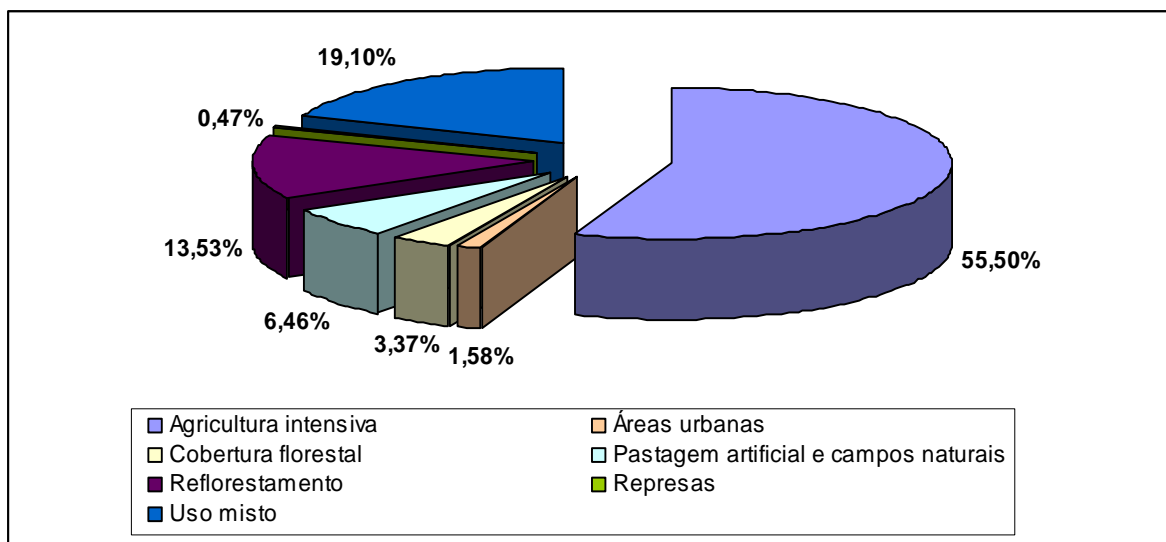


Gráfico 6- Uso e ocupação do solo na Região da Bacia do Rio Tibagi
Fonte: SEMA (2009):

De acordo com dados fornecidos pela jornalista do meio ambiente Chagas (2009) foi realizado um levantamento dos setores que mais consomem a água captada dos rios paranaenses, revelando que o setor residencial consome 75,30% incluindo casas e propriedades rurais, seguido com um intervalo bem expressivo, pelo setor comercial com apenas 14,00%. Em terceiro lugar é o poder público com 5,60%, e terceiro e quarto, o setor da indústria 4,60% e utilidade pública com 1,5% respectivamente, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

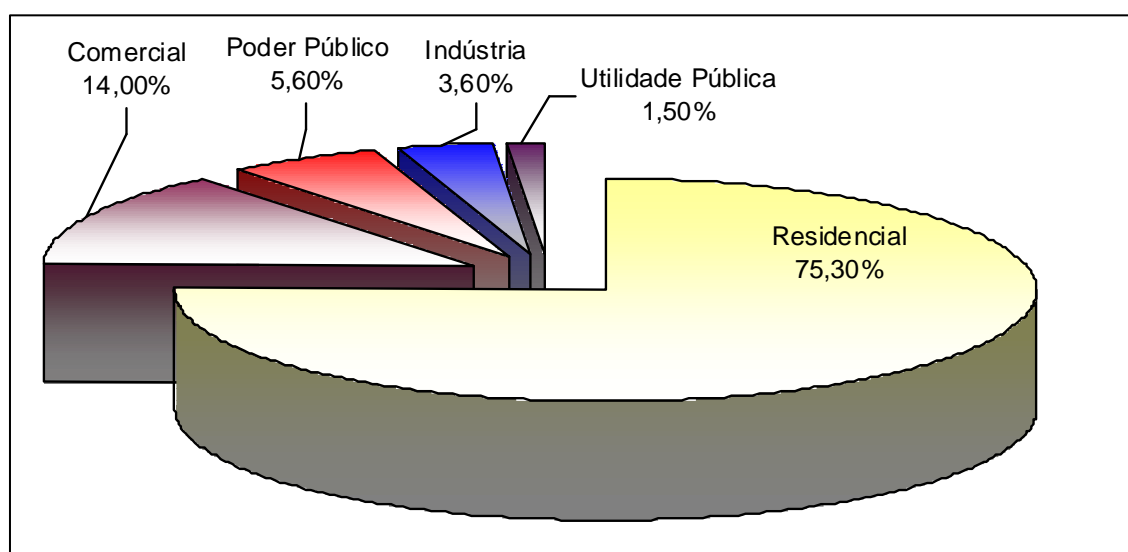


Gráfico 7 - Setores consumidores das águas captadas dos rios paranaenses.
Fonte: CHAGAS (2009)

Chagas (2009) informa que há uma retirada de recursos hídricos no Brasil no montante de 1.841,50 m³ por segundo, sendo que 47,00% é retirado por irrigação correspondendo a 865,50 m³ por segundo; 26% pelo sistema urbano, correspondendo a 478,79 m³ por segundo; 17% pelo industrial, correspondendo a 313,06 m³ por segundo; 8% pelo animal 147,32 m³ por segundo e 2% pelo rural, correspondendo a 36,83 m³ por segundo, distribuídos conforme mostra o Gráfico 8.

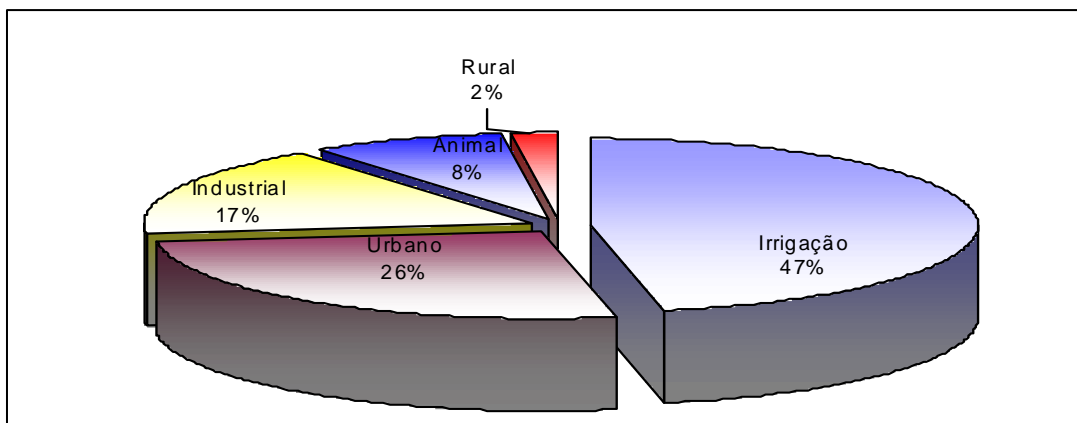


Gráfico 8 - Retirada de recursos hídricos no Brasil
Fonte: CHAGAS (2009)

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraná ocupa 10% do território nacional abrangendo os Estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina e Distrito Federal. Nela, a água retirada pelo setor urbano é no montante de 185,50 m³ por segundo, pelo setor industrial é de 155,60 m³ por segundo; pela irrigação é de 108,10 m³ por segundo, pelo uso animal é de 37 m³ por segundo e pelo uso rural é de 6,50 m³ por segundo, perfazendo um total de retirada de 492,7 m³ por segundo de toda a bacia, estabelecendo um conforme verificado no Gráfico 9.

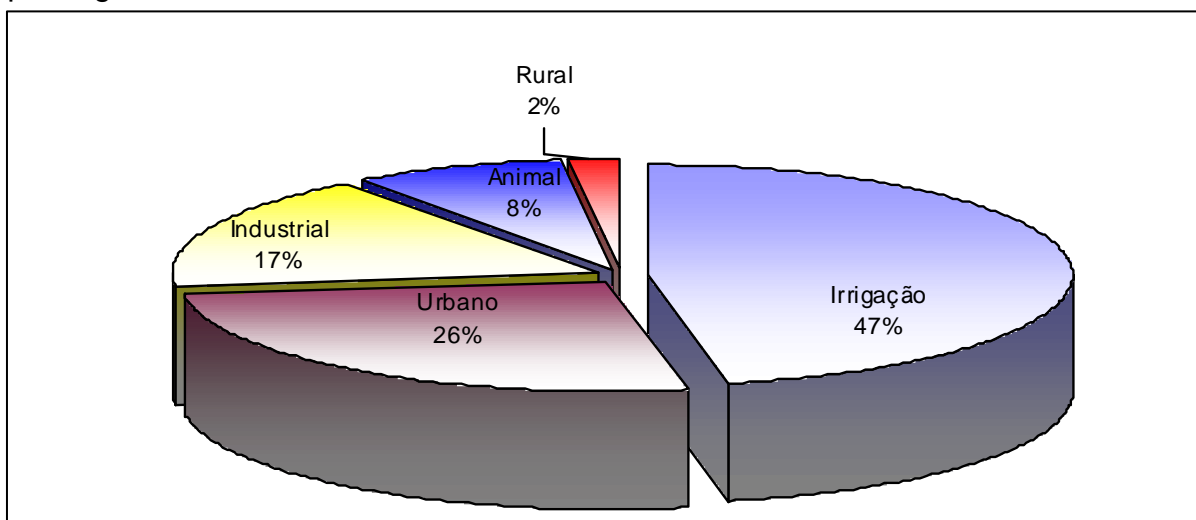


Gráfico 9 - Retirada de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná
Fonte: CHAGAS (2009)

Demonstra-se assim, três grandes agentes que utilizam em grandes quantidades os recursos hídricos da bacia do Rio Tibagi: saneamento, indústria e agricultura intensiva.

Os efeitos da cobrança atingiriam de forma mais substancial os três grandes setores, tornando relevante o posicionamento destes setores na esfera pública, para cumprimento das políticas públicas.

De acordo com o artigo 53, parágrafo único da Lei Estadual 12.726/99⁷⁶, as captações destinadas à produção agropecuária estão isentas de cobrança. O tratamento diferenciado não somente fere a Constituição Federal de 1988, como também o princípio da isonomia, sem justificativa plausível.

As pequenas produções estavam isentas pelo artigo 13, §1º da Lei Estadual 12.726/99⁷⁷ de modo que a justificativa de não onerar o pequeno agricultor não é adequado à realidade. A Comissão Pastoral da Terra (2009) noticia em seu sítio eletrônico que a isenção decorreu de articulação dos fazendeiros do Estado do Paraná, mesmo sendo a atividade mais poluidora. O predomínio do interesse econômico e a influência política de agentes econômicos são evidenciados.

Em relação aos demais usuários que deverão se submeter à cobrança, o posicionamento da SANEPAR, é essencial para apurar as perspectivas da cobrança no Estado do Paraná, por ser o agente que representa a maior parte da captação e ser a empresa que deve investir na qualidade da água que fornece, e mesmo assim, submeter-se ao pagamento. Além disso, a representação da SANEPAR dentro dos Comitê de Bacia Hidrográfica é importante e definitiva para as decisões.

⁷⁶ Artigo 53 - O Executivo Estadual estabelecerá, em regulamento próprio, no prazo de 18 (dezoito) meses a partir da vigência desta Lei, os procedimentos relativos à cobrança pelo direito de uso da água, a ser implementada de forma gradual sobre todos os setores usuários. Parágrafo único - As captações destinadas à produção agropecuária estarão isentas da cobrança pelo direito de uso da água, mantida a obrigatoriedade de obtenção de outorga.

⁷⁷ Artigo 13 - Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os seguintes direitos de uso de recursos hídricos, independentemente da natureza, pública ou privada, dos usuários: (...) § 1º - Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento, as acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, estabelecidos conforme o inciso VI do artigo 39, desta Lei, incluindo-se dentre os usos insignificantes os poços destinados ao consumo familiar de proprietários e de pequenos núcleos populacionais dispersos no meio rural.

4.2 O POSICIONAMENTO DA SANEPAR

A Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, empresa de economia mista é responsável pela exploração de serviços públicos e de sistemas privados de abastecimento de água, de coleta, remoção e destinação final de efluentes e resíduos sólidos domésticos e industriais, de acordo com o artigo 1º do Estatuto Social. Somente na Cidade de Ponta Grossa, a Sanepar abastece 99,18% da população com água tratada, como informa o Relatório Anual da Qualidade da Água da Sanepar do ano de 2006.

O quadro societário é composto do Estado do Paraná (52,5% das ações), da empresa Dominó Holding S/A (34,7%), Prefeituras Municipais (0,6%) e outros (12,2%). A Dominó Holdings S/A é composta pelos acionistas Copel Participações S/A que detém 45% das suas ações; empresária Andrade Gutierrez Concessões e a Daleth Participações proprietárias de 27,5% das ações cada.

O abastecimento público é um dos principais setores de usos consultivos da água e gerador de grandes discussões ante a resistência de pagamento. Conforme dados fornecidos no sitio eletrônico da ANA, apresentado pelo Quadro 6, constata-se no Estado do Paraná que a maior parte da captação se destina ao abastecimento público, sendo superado por apenas três Estados: São Paulo, Minas Gerais e Bahia:

Unidade Federativa	Abastecimento Público	Indústria	Irrigação	Outros
Alagoas	2,07 m³/s	3,05 m³/s	18,92 m³/s	2,87 m³/s
Bahia	69,20 m³/s	8,02 m³/s	196,29 m³/s	33,30 m³/s
Ceará	29,98 m³/s	1,69 m³/s	32,02 m³/s	1,58 m³/s
Distrito Federal	3,12 m³/s	1,75 m³/s	4,43 m³/s	0,19 m³/s
Espírito Santo	0,79 m³/s	1,80 m³/s	14,02 m³/s	1,09 m³/s
Goiás	19,53 m³/s	19,30 m³/s	118,65 m³/s	18,26 m³/s
Mato Grosso	0,45 m³/s	0,00 m³/s	0,00 m³/s	0,00 m³/s
Minas Gerais	79,50 m³/s	53,55 m³/s	278,88 m³/s	29,38 m³/s
Paraíba	10,28 m³/s	1,46 m³/s	8,72 m³/s	3,46 m³/s
Paraná	44,91 m³/s	13,78 m³/s	14,53 m³/s	21,37 m³/s
Pernambuco	10,90 m³/s	8,83 m³/s	4,47 m³/s	8,69 m³/s
Piauí	4,67 m³/s	0,01 m³/s	0,17 m³/s	0,00 m³/s
Rio Grande do Norte	3,70 m³/s	3,72 m³/s	28,99 m³/s	53,95 m³/s
Rio Grande do Sul	24,08 m³/s	6,78 m³/s	308,35 m³/s	6,96 m³/s
Rondônia	4,0 m³/s	0,12 m³/s	0,00 m³/s	1,65 m³/s
São Paulo	566,53 m³/s	210,09 m³/s	182,26 m³/s	137,59 m³/s
Sergipe	3,22 m³/s	1,07 m³/s	1,22 m³/s	1,36 m³/s
Tocantins	2,42 m³/s	0,25 m³/s	99,16 m³/s	0,22 m³/s

Quadro 6 - Volume de captação por usuário
Fonte: ANA (2009)

Pela natureza de sociedade de economia mista a Sanepar encontra-se em um momento de contradição. Como sujeito relacionado com o Poder Público que deve assegurar o cumprimento do interesse coletivo, a Sanepar deveria ser grande defensora na implementação da cobrança. Por outro lado é uma empresária que depende da captação da água, até o momento, de forma gratuita, para o desenvolvimento de sua atividade.

Além disso, o principal acionista da Dominó Holdings S/A, é a Copel Participações S/A, integrante da COPEL – Companhia Paranaense de Energia Elétrica, que também é usuária dos recursos hídricos do Estado, e se submeteria ao pagamento.

No entanto, constata-se que o posicionamento da SANEPAR é contrária à implementação da Cobrança pelo uso da água, o que se constata pelas entrevistas e manifestações de seus representantes.

Em notícia fornecida no sítio eletrônico da própria Sanepar de 21 de maio de 2009, o presidente da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais - AESBE e da Sanepar, Stênio Sales Jacob, reunido com representantes de 18 estados, no Fórum de Secretários de Saneamento em Curitiba, defendeu o fim da cobrança pelo uso da água destinada ao consumo humano. Exemplificou o caso da isenção do setor agro-pecuário pela Lei Estadual do Paraná afirmando que "Já a água que a Sanepar vai tratar e distribuir para a população é taxada. Isto tem que mudar para que estes recursos sejam convertidos em obras e ampliem o nível de atendimento da população". Segundo as conclusões dos participantes do Fórum, a proposta "é que o setor seja desonerado deste recolhimento e que o valor seja destinado a obras para ampliar os sistemas de água e de esgoto".

Os indícios do posicionamento contrário da Sanepar sobre a cobrança é a oneração que a empresa sofreria para realizar tratamentos e serviços que já são de sua responsabilidade. Além disso, a cobrança não se reverteria inteiramente para a bacia, podendo parte ser destinada para outros fins, como permite a legislação.

Para identificar melhor as razões do posicionamento não formal, adotado pela Sanepar, conforme as notícias e evidenciados pelas condutas verificadas na prática, alguns representantes vinculados com a Sanepar foram entrevistados.

De acordo com o gerente regional de Ponta Grossa, Sr. Antônio Carlos Havro a cobrança deveria ser implementada no Paraná somente se revertesse os valores para a bacia hidrográfica. Justifica que o beneficiamento das águas

acarretaria menor ônus da empresa que já é responsável pelo seu tratamento e conservação, considerando que é o produto de seu empreendimento. O diretor não concorda com a isenção diferenciada aos agricultores, e defende que uma vez implantada a cobrança todos deverão arcar com seu pagamento, inclusive a Sanepar.

No entanto, alerta que a cobrança acarretaria aumento ao custo do fornecimento e atingiria o consumidor, o que motiva a resistência da Sanepar quanto à aplicação da cobrança. Revelou que a diretoria da Sanepar é desfavorável à cobrança da forma como está prevista, mas concordaria se a reversão dos valores voltasse para a própria bacia e se isso não causasse aumento dos valores de fornecimento da água ao consumidor final.

Estudos sobre o impacto da cobrança pelo uso da água demonstrados neste trabalho apontam o valor irrisório que o consumidor deveria arcar caso fosse implantada a cobrança pelo uso da água, de modo que a resistência da Sanepar neste sentido se torna equivocada. Tal constatação poder ser verificada na Tabela 4.

Tabela 4 – Consumo, tarifas e cobrança pelo uso da água no setor doméstico

Estado/ Bacia	Renda/ Percapita ¹	Volumes específicos		Tarifa de água + esgoto ²	Cobrança ³	
		Captado L/hab. dia	Abastecido L/hab. Dia ⁴		Captação	Cobrança
São Paulo/ SABESP	R\$9,210 US\$5,117	338	173	R\$2,54 US\$1,41	R\$0,01 a R\$0,015 US\$0,004 a US\$0,006	R\$0,02 a 0,03 US\$0,009 a 0,015
Paraíba do Sul/ CEDAE+ COPASA+SABESP	R\$7,465 US\$4,147	349	196	R\$2,12 US\$1,18	R\$ 0,008 US\$0,003	R\$0,02 US\$0,009
Ceará/ CAGECE	R\$2,631 US\$2,631	191	124	R\$1,30 US\$0,72	R\$0,0121 US\$0,005	
Brasil	R\$5,740 US\$3,189	274	150	R\$2,04 US\$1,13		

Fonte:Roorda (2005, p. 23)

1 - Valores relativos a 1999 (Fonte IBGE) taxa de câmbio adotada 1 US\$ = 1,8 R\$

2 - Valores relativos a 2000 (Fonte SNIS) taxa de câmbio adotada 1 US\$ = 1,8 R\$

3 - Valores considerados como relativos a 2001, taxa de câmbio adotada 1 US\$ = 2,4 R\$

4 – No SNIS é chamado coeficiente de consumo per capita(I_{22}), aqui foi modificado para não confundir com volume consumido que neste estudo representa o volume não retornado ao campo hídrico.

Segundo os dados fornecidos no trabalho de Santos (2002) as tarifas cobradas pelo fornecimento dos serviços de abastecimento, nos Estados⁷⁸ onde há a cobrança, baseado na comparação entre o valor recolhido pelo uso da água e

⁷⁸ Relativos ao ano 2000, para o Estado de São Paulo, Ceará, a bacia do Paraíba do Sul.

tarifas, verifica-se que representa um aumento ínfimo entre 1 a 2% da tarifa de água, ou seja, um impacto reduzido, ante o benefício que o próprio consumidor poderá usufruir (um meio ambiente mais saudável).

Em artigo publicado no dia 25 de agosto de 2009, no Jornal Gazeta do Povo, Chagas (2009) noticia que "o governo do estado pretende cobrar R\$ 0,03 por metro cúbico de água retirada dos rios por grandes indústrias e companhias do Paraná", após aprovação do projeto do Executivo que cria o Instituto de Águas do Paraná - IPAGUAS, pela Assembléia Legislativa.

Significa dizer que o valor é irrisório se comparado com a quantidade de captação. No mesmo artigo o secretário de Estado do Meio Ambiente do Paraná exemplifica o caso de um aviário que consome cerca de mil litros de água por dia. Considerando que o valor pelo uso da água dos rios seja fixado em R\$ 0,03 por metro cúbico, no final do mês, o produtor pagaria uma taxa de apenas R\$ 9,00.

A agência de notícias do governo estadual noticiou em 22 de fevereiro de 2007 que o secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Rasca Rodrigues, havia anunciado na mesma data que na primeira quinzena do mês seguinte o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Ribeira começariam a discutir o valor da cobrança pelo uso da água nesta bacia. Significa que a expectativa de cálculo não é assunto recente.

Em relação ao retorno dos investimentos na Bacia, a própria legislação determinou a prioridade de aplicação e a exigibilidade de que ao menos 80%⁷⁹ dos valores recolhidos sejam investidos na bacia de origem. Portanto, a questão resta tutelada pela legislação. Mas outras razões determinam o posicionamento da SANEPAR, em consonância com o entendimento do atual Governo Estadual. A Diretora do Meio Ambiente e Ação Social da SANEPAR, Sra. Maria Arlete Rosa, que a cobrança ainda não deve ser implementada no Estado do Paraná, enquanto o sistema de cobrança e a forma de financiamento dos investimentos da SANEPAR tiverem esta estrutura.

Afirma que a cobrança representaria uma "penalização" à SANEPAR se aplicada na conjuntura governamental atual, pois já arca com investimentos para

⁷⁹ Artigo 22, § 4º - Os valores arrecadados com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e inscritos como receita do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR) serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, respeitando-se o percentual mínimo de 80% (oitenta por cento), à exceção de proposição expressamente aprovada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, sendo os valores arrecadados utilizados.

aplicar nos sistemas de esgotos, e investimentos em tratamentos. A oneração seria injusta diante da natureza do serviço prestado.

Concordando que a Sanepar deveria ser isenta da cobrança, tendo em vista que o consumo humano é prioridade a demanda de captação de água provocaria sérias conseqüências nos custos repassados. Confirmou que a diretoria da SANEPAR é desfavorável à cobrança do uso da água, na atual conjuntura econômica e da forma como está sendo instituído, mas não é contra o instituto como política pública. Esclareceu ainda que o atual Governo Estadual compartilha deste entendimento.

A coordenadora regional do meio ambiente e ação social de Ponta Grossa, Sra. Rosângela Aparecida Pereira Mello, não acredita que a cobrança pelo uso da água realmente conscientize o usuário a ponto de disseminar a cultura do real valor da água e incentive a racionalização, objetivos descritos na lei. Por outro lado acredita que com a cobrança será possível a obtenção de recursos, que, se realmente forem destinados ao fundo criados para tal fim, realmente é uma política que beneficiará a conservação do recurso hídrico.

Defende que ao usuário que for obrigado ao pagamento seja exigido um plano de ação para evitar a poluição, mas que seja proporcionado suporte para que o usuário os exerça, tais como orientações, instrumentos disponíveis.

Da mesma forma é contra a isenção de quaisquer usuários, e defende que a Sanepar deverá pagar, desde que todos estejam pagando. Exemplifica o caso dos agricultores isentos de pagar, e sem políticas efetivas de contenção da poluição que provocam nos rios com que a Sanepar tem que investir no tratamento, acarretando maiores custos para a empresa de abastecimento.

Outrossim, havendo cobrança da Sanepar pela captação das águas, entende-se que deveria haver compensação pelo tratamento que já aplica na devolução, com os investimentos no tratamento de esgoto.

Sobre os efeitos da cobrança também aponta o aumento na tarifa do consumidor final, mas ao Estado implica em vantagens, a medida que poderá contar com numerário dos particulares para cumprir com as políticas ambientais, sem comprometer o tesouro público.

A análise destes posicionamentos de pessoas que integram a Sanepar torna claro que há preocupação recorrente com a cobrança da água, e exige um tratamento diferenciado em virtude da natureza dos serviços que presta.

Sem questionar o mérito das razões que motivam o posicionamento da Sanepar, deve ser ressaltado que em todos os Comitês de Bacia Hidrográfica há membros que os representam.

No caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi, o presidente é o Sr. Sérgio Balhs, gerente regional da Sanepar de Londrina/PR. As câmaras técnicas, bem como o plano estão sendo organizados, majoritariamente por técnicos funcionários da Sanepar e da COPEL, além de universidades públicas, vinculadas ao Estado. De qualquer forma, o poder de influência é significativamente grande para fazer prevalecer os interesses desta instituição.

Vale ressaltar que o representante da UEPG no Comitê do Rio Tibagi ao ser questionado através de entrevista semi-estruturada sobre a concordância com isenções ou cobranças diferenciadas para alguns setores manifestou que não concorda com a isenção, mas concorda com a cobrança diferenciada em razão da natureza da atividade do usuário e da demanda de captação.

Verifica-se uma tendência de ao se invocar a natureza do abastecimento humano a Sanepar tenha êxito frente aos demais membros do Comitê e diante dos demais órgãos administrativos descentralizados reduzir sua participação na arrecadação dos valores que possam futuramente ser cobrados.

Enquanto isso, não houve quaisquer manifestações ou votações atinentes à cobrança do uso da água, estando fora da pauta de todos os encontros desde a criação do Comitê, como confirma o representante da UEPG. Estas omissões não advêm somente da inconclusão do plano, mas também da ausência de qualquer interesse na sua aplicação pelos grandes usuários, especialmente, a Sanepar, que através de seus gestores deixa claro o seu posicionamento, inclusive diante de todos os demais empresários do setor de abastecimento humano, como ocorreu na reunião da AESBE em 21 de maio de 2009.

Como dizia Sennet (1991) “a pessoa está aberta para tudo e nada rejeita a priori de sua esfera de ação, contanto que não tenha de se tornar um participante ou envolver-se numa cena”. A manifestação de atores envolvidos com a atividade da Sanepar contempla a importância do instituto, mas fortalecem discursos para eximir-se da obrigação como usuária.

A água é um bem público, e com esta qualidade a cultura da sociedade é de que a ninguém pertence e a ninguém compete a responsabilidade de sua preservação. Sennet (1991), para quem o capitalismo, e a relação entre os homens

na convivência urbana na modernidade são fatores que contribuíram para o declínio da vida pública, já apresentava os sinais da subversão do que é público. O desinteresse dos indivíduos com as questões que atingem a coletividade, enquanto seus efeitos não estão sendo sentidos por si. O mesmo autor, abordando o domínio público, já dizia que “o comportamento e as soluções que são impessoais não suscitam muita paixão”, e desta forma, ao se defender a isenção da cobrança pela maior usuária demonstra-se a indisposição do "particular" naquilo que não lhe retorne benefícios diretos e não coadune com os interesses econômicos.

A partir da concepção de que a titularidade dos recursos hídricos é difusa, a reação aos seus conflitos confrontam com a dificuldade do particular de renunciar ou obrigar-se ao pagamento de uso de um recurso que até então lhe era fornecido gratuitamente. Ressalta-se que a Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi, por força do artigo 26 da Constituição Federal de 1988, ao Estado do Paraná compete tutelá-lo. Não se trata de simples direito real sobre o bem, como debatido no capítulo 2, mas da competência para geri-lo e cuidar das políticas públicas de preservação.

Neste aspecto torna-se contraditório que a Sanepar cujo sócio majoritário é o próprio Estado do Paraná, e possui entre os sócios da segunda maior acionista (Dominó Holdings S.A.) a Copel Participações que também é uma sociedade de economia mista controlada pelo Governo do Paraná, demonstre resistência quanto cobrança pelo uso da água, ou reivindique sua isenção.

Não se trata apenas de questionar a oneração da principal usuária, mas a postura adotada diante da questão, que não coincide com o discurso do estado-membro ser o garantidor e regulador dos direitos transindividuais, quando os efeitos desta mesma política, o atinge. Da mesma forma, que não se confundem as pessoas jurídicas como se integrassem o mesmo corpo. Mas da conduta que o Governo do Estado, na condição de maior acionista.

Na condição de empresa de abastecimento e esgoto, deve-se considerar a grande quantidade de captação de água que permite a produção do bem de consumo da Sanepar para compreender a importância que a sua colaboração pecuniária proporcionaria para os fundos a que se destina a cobrança pelo uso da água. Da mesma forma, sendo ela também responsável pelo esgotamento, cujo processo de tratamento pode não ser suficiente para devolução em condições aos rios, a sua contribuição para a preservação dos recursos hídricos deveria ser priorizada.

Evidencia-se pela entrevista da Secretária de Meio Ambiente e Ação Social da Sanepar, que o Governo atual se posiciona desfavorável à cobrança pelo uso da água. Não se trata de ser contrário ao instituto, mas de sua implantação dentro da conjuntura atual. Há que considerar os efeitos políticos desta implantação, quando contrariar os interesses particulares dos usuários, que são grandes agentes econômicos com força de argumentação e influência política, originando a contenção de atos governamentais que possam prejudicar posterior eleição.

A força da argumentação dos representantes da Sanepar que ocupam posições estratégicas no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi será definitiva para o andamento das políticas públicas. Conjugam-se os interesses dos agentes econômicos fortalecidos pela posição administrativa: Estado e empresário.

Da mesma forma, que a posição dos agentes não se limitam apenas a força argumentativa, mas também à posição administrativa, ao quorum majoritário e a intensidade da importância atribuída às conclusões tecnicistas normalmente aplicadas sem qualquer vinculação com os anseios sociais, e provenientes de dados colhidos e realizados por funcionários da Administração Pública.

Acerca da burocracia que envolve os processos de implementação das políticas públicas, a cobrança pelo uso da água no Estado do Paraná está fadada a não ultrapassar a esfera do discurso, e enquanto não se moldar aos interesses de grandes agentes econômicos, a desaparecer em meio a tantas outras promessas de bem-estar social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sensação de abertura de espaços à sociedade civil e de democracia participativa ameniza a tensão na esfera pública. Não há descrédito das gestões colegiadas que busquem a participação de setores envolvidos em um contexto social como forma de harmonizar os interesses e adequá-los em conformidade e justiça. Da mesma forma, não há como negar que a cobrança pelo uso da água se for para realmente buscar mecanismos de contenção e conscientização como descrito na lei, não seja válida e vantajosa para toda a população. O inadmissível são as estratégias de manutenção de poder da classe dominante que não permitem o bem comum prevalecer sobre determinações.

Estas estratégias são acobertadas pela burocracia que reveste o aparato estatal e levantam os obstáculos que impedem a ampla e efetiva implantação da cobrança pelo uso da água. Todas as condições criadas na Lei 9.433/97 para esta cobrança ser efetivada são barradas já na estrutura dos Comitês de Bacia Hidrográfica, ou seja nas primeiras ações para implementação da referida lei.

Assim, o aparato estatal que indica o processo de descentralização e participação plena da sociedade e dos usuários na implantação das políticas públicas na esfera dos Comitês das Bacias Hidrográficas, esbarra em um dos principais obstáculos para a eficácia das ações – a burocracia, compreendido como instrumento de poder, na concepção de Max Weber.

Sem dúvida as políticas públicas criadas em um Estado Democrático de Direito que permitem ao Estado estabelecer parceria com a sociedade para preservar o bem coletivo é um objetivo há muito almejado pelas sociedades democráticas, no entanto, para acontecer efetivamente o que se pretende ao criar leis, faz-se necessária uma teoria ambiental e societária que perceba a inter-relação existente entre o aparato estatal e os problemas da sociedade, de tal forma que as leis direcionadas às questões ambientais sejam definidas como uma epistemologia sócio-ambiental.

Para uma efetiva preservação dos recursos hídricos e para a implementação de meios que possam inibir o abuso e possam onerar o uso de forma a compensar a sustentabilidade ambiental, não é suficiente um sistema de ação baseado tão-somente na criação de uma lei, mas sim devem estar presentes nas formulações

destas leis, princípios norteadores da estruturação do Estado e da forma de organização da sociedade. Um Estado de direito deve ser acima de tudo um Estado que proteja a vida, que garanta o bem estar da presente e futura geração. No entanto, a burocracia que reveste o aparato estatal não possui nenhum viés de garantia. Suas limitações permitem controles do executivo enraizados no interesse capitalista.

A justificativa da adoção desta nova administração gerencial foi a de favorecer a promoção das políticas públicas, sob argumento de substituir a burocrática, lenta, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. O que foi percebido no presente estudo foi que a efetividade de políticas públicas que promovem a internalização dos custos sociais pelos agentes econômicos não tem sido implantada, exceto nos três exemplos apontados no trabalho.

A reflexão do não interesse em implementar a Lei 9.433/97, leva a perceber a intervenção da dinâmica econômica que dificulta a harmonia entre as políticas públicas de meio ambiente e a sua receptividade pela sociedade em geral. Na opinião de Leff (2000), como se estas políticas intencionassem o atraso do desenvolvimento econômico.

Nessa linha de pensamento Boff (2003) lembra a necessária relação do ser humano com a natureza, não como dominação, mas de convivência numa nova aliança de fraternidade/sororidade, de respeito, de diálogo. Afinal, o ser humano precisa da natureza para seu sustento e ao mesmo tempo a natureza, marcada pela cultura precisa do ser humano para ser preservada e para poder manter ou recuperar seu equilíbrio.

Ignorando esta lógica, o poder dominante que regula o aparato estatal continua moldando as políticas públicas conforme o interesse econômico e político diante da admissão de uma legislação que permite a desigualdade legítima. Por outro lado, o conformismo com que a sociedade civil acostumou-se, é estratégia de conservação destas forças dominantes. A ausência de estoque cultural na sociedade brasileira dificulta a assunção de uma postura mais solidária e participativa dos próprios cidadãos, e facilitam-se os mecanismos de imposição dos interesses dos agentes econômicos.

O Estado do Paraná demonstrou na própria redação da Lei Estadual direcionada à cobrança do uso da água, que há interesses que devem ser

preservados acima do que se objetiva com a implantação desta política pública, quando isentou o setor que mais polui os corpos de água. Não obstante o incentivo que se buscou com a isenção, os objetivos de preservação e conservação dos recursos hídricos foram relegados a segundo plano.

Esta inércia é a característica dos demais Estados. Os fins esperados pela Lei 9.433/97 em sua maioria ainda foram restritos a formulação dos planos, sucumbidos por uma cultura desinteressada na participação conjunta de uma política que busca qualidade de vida não somente no enriquecimento, mas na sustentabilidade ambiental, bem como dominadas por uma estrutura burocrática atravancadora. Este desinteresse é relevante quando aquelas iniciativas de ver a lei cumprida é barrada pela burocracia do aparato estatal, O desinteresse fortalece os argumentos burocráticos.

A responsabilidade da sociedade civil pressupõe uma contrapartida da atuação estatal, ora considerando como o impositor da ordem estratégica de conservação. O discurso de que se necessita dos produtos da indústria, do capital é noção que controla a consciência, e, simbolicamente, confere aos cidadãos a responsabilidade, como uma conseqüência pelo interesse da sociedade, o ônus dos investidores de custos de preservação do recurso hídrico. É a cultura da Sociedade de Risco, onde ser feliz é ter e consumir.

Assim, o cunho científico da presente pesquisa revela-se ao encarar cobrança do uso da água como instrumento de garantia do uso sustentável da água, e valor a ser reinvestido para a sua qualidade. A escassez, tanto pode se dar em razão dos menores volumes em relação às demandas por água quanto em razão da contaminação deste recurso natural, uma vez que a água poluída deixa de ser útil para o seu uso direto, implicando a necessidade de tratamento, muitas vezes excessivamente oneroso. A questão se agrava à medida que a crescente população acompanhada de novos requisitos da vida moderna e aumento da atividade econômica, faz crescer a demanda por água bruta dos mananciais. Aliado a isso, o crescimento econômico desordenado, com a ocupação não apropriada do solo e o uso perdulário da água, tem contribuído para tornar a disponibilidade hídrica, em certas regiões, incompatível com as demandas nas suas múltiplas modalidades de uso.

A sociedade não pode ignorar que a escassez das águas agrava-se a cada dia. As regiões mais vulneráveis economicamente acabam por sofrer de forma mais

evidente pela retirada da natureza do recurso hídrico e poluição causada pelos agentes que captam primariamente os corpos de águas. Os efeitos da poluição afetam prioritariamente os menos privilegiados, fato que se constata pelas inúmeras doenças transmitidas pela água, ceifando a vida daqueles que residem em regiões menos favorecidas economicamente.

Ainda que alguns pesquisadores entendam que a implantação da cobrança pelo uso da água possa também apresentar aspectos negativos, especialmente no que diz respeito à equiparação do recurso hídrico à categoria de mercadoria e aos efeitos econômicos que isso pode causar no consumidor final, não se pode negar que o uso irrestrito e gratuito deva ser a opção correta diante da degradação de tão essencial elemento da natureza.

O justo então seria promover medidas que permitam o desenvolvimento sustentável através de políticas públicas suficiente para preservação e conservação da água, sem os entraves que interessam àqueles que detêm o poder econômico, domínio este que é reforçado pela inércia constante de uma sociedade de cultura omissa e individualista.

Silva (2004, p. 233) comenta que “a sustentabilidade é um conceito de ordem ecológica que se infere na preocupação da esgotabilidade dos recursos naturais renováveis e não renováveis para o curso do desenvolvimento da vida humana. É um conceito de simbiose holística, sociosemiótico, o qual agrega todos os fatores de interação num meio como pressuposto da evolução do mesmo”.

Isto significa que as políticas públicas com objetivos de levar o bem comum à sociedade como um todo, requer a interação de todos os atores sociais envolvidos na administração das políticas públicas, e, no caso, dos recursos hídricos, dos comitês de bacia hidrográfica, primariamente, por ser o primeiro órgão vinculado diretamente à bacia. São destes órgãos que devem partir os critérios e premissas para desenvolvimento do estudo da cobrança pelo uso da água.

No Estado do Paraná vinculado a uma política partidária aos agentes econômicos principais, o que se revela pela própria isenção dos agricultores e pela constatação do posicionamento quanto à cobrança por seu principal usuário - a Sanepar - é que a cobrança pelo uso da água tardará por muito mais tempo do que se imagina. Não se trata de simples demora do processo "democrático", mas de obstáculos que poderão apoiar-se aos métodos burocráticos de estrutura organizativa dos órgãos descentralizados e na maioria deliberativa de agentes

econômicos. Ressalta-se que todas as decisões dependem das conclusões tecnicistas de funcionários públicos.

Para os resultados da pesquisa, a adoção da Teoria da Complexidade como marco teórico foi fundamental para apreender as vertentes das ciências da cultura de forma ampla. A restrição em apenas um viés científico, não colaboraria para a amplitude da questões debatidas. Embora o tema proporcione maior aprofundamento do que aqui foi exposto, foi possível focar os aspectos legislativos, dentro de um contexto histórico, e ao mesmo tempo elaborar breves considerações sobre a conjuntura econômica e política que deu origem as instituições das políticas públicas tais como ora são criadas.

Embora o foco se baseie na legislação sobre águas, o questionamento superou a linha jurídica para alcançar as críticas sobre a efetivação da política pública de cobrança dentro de esferas públicas regulamentadas para serem dominadas pelos interesses tecnicistas e dos agentes econômicos, incluindo o próprio Poder Público, que ocupa posições contraditórias de agente econômico, acionista majoritário de usuário e como garantidor do bem-estar social.

Além disso, em uma abordagem que levou em conta os vários focos científicos, permitiu que a água fosse considerada economicamente como um fator de produção, principalmente em relação à empresária de saneamento e abastecimento e responsável pelo esgotamento público. A internalização de custos sociais é referência da ciência econômica, ora conciliando com as ciências sociais na busca e preferência dos direitos transindividuais.

Como afirmara Leff (2000), a qualidade de vida está entrelaçada com a do ambiente e com a satisfação das necessidades básicas, bem como com a conservação do potencial dos ecossistemas e com o aproveitamento integrado dos recursos naturais e a sustentabilidade ecológica do habitat. Porém ressalta, que esta qualidade também depende de formas inéditas de identidade, cooperação, solidariedade, participação e realização, assim como da satisfação de necessidades e aspirações mediante novos processos de trabalho.

Significa que a instituição legislativa de política pública é insuficiente para transformar a realidade e a mudança estaria condicionada ao comportamento adotado nos processos de implementação.

Os entraves incentivados pelos agentes econômicos não levam em conta a divulgação dos relatórios da ONU (2009) de que em 2050, com o crescimento de

três milhões de pessoas, sendo 95% nos países em desenvolvimento, uma população de 40% a 50% do planeta não terá acesso à água. Para o ano de 2025, este número estará em torno de 35%, contra os 6% registrados no ano de 1991. Atualmente, esse número está em torno de 20%. Trata-se de questão eminente que impescinde de atuação imediata, para evitar os efeitos catastróficos.

Mas quando uma afirmativa dessas atingirá realmente os atores sociais, e aqui incluindo sociedade civil e governantes que também operam de forma a preservar o interesse do capital dominante?

O consumo de água no mundo dobra a cada 20 anos, mas esse consumo é o dobro do crescimento da população no mesmo período. Há um crescimento exponencial de consumidores, quando a quantidade de água que se tem atualmente é a mesma desde que o mundo existe.

Não basta que a água exista, porque necessário estar também disponível. Considerando a má distribuição deste recurso no Brasil, em relação especialmente com a população existente em cada região, as políticas públicas se tornam um mecanismo de urgente necessidade de implementação. Ou seja, sair efetivamente do papel.

As razões da política pública da cobrança são emergenciais o suficiente para se tornarem urgentes. Os obstáculos da implementação afeta toda a população, ante os efeitos globalizados que a escassez de recursos naturais acarreta na economia, na política, na sociedade e nas condições ambientais das futuras gerações.

A atuação estatal e a sociedade devem estar envolvidas de forma consciente e integrada com os interesses transindividuais de conservação do meio ambiente, superando o conceito imediatista de desenvolvimento econômico e incutir em suas políticas as medidas eficazes de desenvolvimento sustentável. Porém, os argumentos econômicos permanecem sendo a prioridade na prática (ou na ausência dela) das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANSELMO, J. R. A política nacional de recursos hídricos e agência nacional de águas. In: ARAÚJO, L. A. D. (coord.) **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Bauru: ITE, 2002.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

AVRITZER, L. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. **Metapolítica**. México, v.4, n. 14, abr./jun. 2000, p.76-78.

BARROSO, L. R. Agências reguladoras - constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3209>>. Acesso em: 12 set. 2009.

_____. Constituição, ordem econômica e agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. REDAE. Salvador: IDPB- Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev –abr. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com/.../REDAE-1-FEVEREIRO-2005-ROBERTO%20BARROSO.pdf>. Acesso em 10 set. 2009.

BAUMAN, S. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BERGER, P.; LUCHMANN, T. **A construção social da realidade**. 7. ed. Petrópolis: Vozes- Tradução Brasileira, 1987.

BOBBIO, N. Dicionário de Política. Tradução. Cramem C. Varrialle. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelângelo Bovero. Traduzido por Daniela Beccacia Versiani. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOFF, L. **Civilização planetária**: desafios à sociedade e ao cristianismo. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BRAGA, B. FLECHA, R. PENA, D. S. KELMAN, J. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, A. BRAGA, B. TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras. 2006. p. 608.

BRANNSTROM, C. Decentralising water resource manage in Brazil. In RIBOT, J. C. LARSON, A. M. **Democratic decentralisation through a natural resource lens**. New York: Rowledge. 2005. p. 214-234.

BUCCI-GLUCKMANN, C. **Gramsci e o Estado**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

- CANELAS, A. A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e suas interações com as políticas econômica, energética e ambiental. **3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás**. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP. 2004.
- CANOTILHO, J. J. G. **Proteção de ambiente e direito de propriedade**: crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra: Coimbra, 1995.
- CAPRA, F. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos seres vivos. Tradução Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CARDOSO, A. Uso da água na agricultura paranaense não será onerada. Assembléia Legislativa do Paraná. Câmara dos Deputados, Curitiba – Paraná, 13. ago. 2009. Disponível em: www.alep.pr.gov.br/.../geral_noticias_conteudo.php?...4. Acesso em: 20. ago. 2009.
- CARDOSO, F. H. MARINS, C. E. **Política & sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1974.
- CAUBET, C. G. **A água, a lei, a política e o meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004.
- CAVALCANTI, F. de Q. B. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 219, jan./mar. 2000, p.250-260.
- CEIVAP. **Bacia do rio Paraíba do Sul – Municípios**. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/bacia>>. Acesso em: 30. ago. 2009.
- CENTRAL JURÍDICA. Dicionário de latim forense. Disponível em: <http://www.centraljuridica.com/dicionario/g/2/p/8/dicionario_de_latim_forense/dicionario_de_latim_forense.html>. Acesso em 13 dez. 2009.
- CHAGAS, K. Grandes consumidores vão pagar por água dos rios. **Gazeta do Povo. Meio Ambiente**. 25 ago. 2009. Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=917990&tit=Grandes-consumidores-vao-pagar-por-agua-dos-rios>>. Acesso em: 13 nov. 2009.
- COELHO, F. U. **Curso de direito comercial**. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2003.
- _____. **Direito e poder**: ensaio de epistemologia jurídica. São Paulo: Saraiva, 1992.
- COIMBRA, M. C. O Estado regulador. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=453>>. Acesso em: 11 jul. 2009.
- COSTA, L. C. da. O Estado brasileiro. IN: COSTA, L. C. da. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006. p. 109 - 153.

_____. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, S. **As cores de Ercília:** esfera pública, democracia, configurações pós-nacionalistas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e seu poder normativo.** São Paulo: Dialética, 2001.

DAGNINO, E. **Sociedade e espaços públicos.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAL BOSCO, M. G. **Discricionariedade e políticas públicas:** um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001

DINIZ, M. H. **Dicionário jurídico.** São Paulo: Saraiva, v.1. 1998.

DOWNS, R. B. **Fundamentos do pensamento moderno.** Rio de Janeiro: Renes, 1969.

EUSTÁCHIO, J. A. TÁVORA JÚNIOR, J. L; **Metodologias de avaliação de ativos ambientais** – uma comparação entre as medidas. Disponível em: <www.ecoeco.org.br/pdf/e3_m8_a4.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007.

FARIA, J.E. Prefácio. In KRONMAN, A. **Max Weber.** Rio e Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, J., C.. GARRIDO, R. J. **Economia dos recursos hídricos.** Salvador: EDUFBA, 2003.

FERREIRA, H. S. LEITE, J. R. M. (orgs.). **Estado de Direito Ambiental:** tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, V. P. de. (coord.) **Águas** - aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000.

GESTIN. **Sistema de gestão integrada da Bacia do Rio Paraíba do Sul.** Disponível em: <<http://pbs.ana.gov.br/pbs0800/index.asp?op=getodir&vdir>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

GONÇALVES, A. Planos devem ser entregues até dezembro. **Jornal Diário dos Campos.** Ponta Grossa, Paraná. 12 nov. 2009, p. A3.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** v.3. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito das águas:** disciplina jurídica das águas doces. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HABERMAS, J. **Direito e democracia** - entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre a revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & Realidade**. São Paulo, jul./dez. 1997, p. 15-46.

INEA – Instituto Estadual de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro). **Bacia Hidrográfica de Paraíba do Sul**. Disponível em < <http://www.feema.rj.gov.br/bacia-rio-paraiba-sul.asp?cat=75>> Acesso em: 03 set 2009.

KRONMAN, A. T. **Max Weber**. Tradução John Milton. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LANNA, A. E. L. BRAGA, B. Hidroeconomia. in REBOUÇAS, A. BRAGA, B. TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras. 2006. p. 608.

LEAL, R. G. **Teoria do estado** – cidadania e poder político na modernidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: FURB, 2000.

LEFORT, C. **Pensando o político**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LUNARDI, S. R. G. VALENTIM, M.. Formas de impedir a degradação da água. In: ARAÚJO, L. A. D. **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Bauru: ITE, 2002.

MACHADO, C. J. S. Descrição e análise das relações entre gestão de água doce e exercício da cidadania no Brasil contemporâneo. In MYNAIO, M. C. S. **Críticas e atuantes: ciências sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 549-564.

_____. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambient. soc. [online]**. 2003, vol.6, n.2, pp. 121-136. ISSN 1414-753X.

_____. **A valoração da água: alguns princípios teóricos**. Disponível em: www.meioambiente.uerj.br/destaque/artigo_valoracaoagua.htm - 29k>. Acesso em 30 out. 2007.

MACHADO. P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo : Malheiros, 2009.

MAGRONE, E. Gramsci e a educação: a renovação de uma agenda esquecida. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 26, n. 70, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622006000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 9 set. 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia alemã**. 7.ed., São Paulo: Hucitec, 1989.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDONÇA, F. **Geografia e meio-ambiente**. 8. ed. São Paulo: Contexto. 2005.
MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2001.

MORAES, R. C.. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação Social**. Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 4 set. 2009.

MORAIS, J. L. B. de. **Do direito aos interesses transindividuais** – o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORIN, E.; MOIGNE, J. L. L. **A inteligência da complexidade**. Tradução de Nurimar Maria Falci. São Paulo: Peirópolis, 2000.

MUNIZ, J.N. GOMES, E. C. **Participação social e gestão pública**: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte: Segrac, 2002.

NASCIMENTO, A. C. Cobrança vai demorar anos. **Gazeta do Povo. Vida Pública**, 25 ago. 2009. Disponível em:
<<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=917992&tit=Cobranca-vai-demorar-anos>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, P. S. **Introdução à sociologia**. 24. ed. São Paulo: Ática. 2002.

PESSOA, R. S. **Administração e regulação**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

POMPEU, C. T. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMPAZZO, L. **Recursos hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Campinas: Alínea. 2007.

RODRIGUES, E. F. Externalidade negativas ambientais e o princípio do poluidor pagador. **Buscalegis Ambiental**. América do Norte. Disponível em:
<www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.../26701>. Acesso em: 10 mar. 2009.

RODRIGUES, M. A. **Elementos de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005.

ROORDA, M. S. **A construção da lei de recursos hídricos do Estado do Paraná e sua implementação.** 2005, 202f. Dissertação (Mestrado do Departamento de Hidráulica e Saneamento) da Universidade Federal do Estado do Paraná. Curitiba, 2005.

ROSSETI, J. P. **Introdução à economia.** São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, M. O. R. M. **O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário.** 2002, 232f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ. Rio de Janeiro.

SENNET, R. **O declínio do homem público.** São Paulo: Cia das Letras, 1991.

SERHIDRO-PS. **UNITAU reúne especialistas em preservação da água.** 1º Seminário de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul. Rio de Janeiro, nov. . 2007. Disponível em: <www.agro.unitau.br/serhidro/05.php>. Acesso em: 20 abr. 2009.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 20 ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional.** São Paulo: Malheiros. 1999.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, P. B. **Aspectos semiológicos do direito do ambiente.** Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

SIRVINKAS, L. P. **Manual do direito ambiental.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOBERT, P. R. Direito ambiental – importância da preservação. **Paraná Cooperativo.** Curitiba, ano 3, n. 28, fev. 2007, p.27-29.

SOUZA, C. O estado contemporâneo. **Revista Electrónica de Derecho Informático.** Buenos Aires, n. 8, mar/1999. Disponível em: <<http://derecho.org/redi>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

SOUZA, L. C. **Águas e sua proteção.** Curitiba: Juruá, 2006.

_____. Inconstitucionalidade do artigo 1.º, inciso I, da Lei n.º 9.433/97 – Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em <<http://orbita.starmedia.com/tj.rj.paracambi/paginas/mc10.htm> > Acesso em: 26 ago 2009.

STEIL, K. N. A nova proposta de reclassificação dos bens públicos. Disponível em <<http://www.projustica.com.br/viewcontent.php?m=mainlist&cod=85> > Acesso em: 26 ago. 2009.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002. p. 47-103

THOMAS, J. M. CALLAN, S. J. **Economia ambiental**: fundamentos, políticas e aplicações. Tradução Antônio Cláudio Lot, Marta Reyes Gil Passos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1992.

VALOR Econômico da Água. Impactos sobre o Setor Industrial Nacional. **Anais**. 2002. Salvador. Disponível em:
<http://www.cni.org.br/produtos/meio_amb/valor_agua.htm>. Acesso em 30 out. 2007.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**: epistemologia e metodologia operativa. Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Tradução Fernando Henrique Cardoso. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1974.

YOSHIDA, C. Y.M. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

_____. **Recursos hídricos**: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Organização Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida. Campinas: Alínea. 2007.

FONTES CONSULTADAS

ANA – Agência Nacional de Águas. **Boletim sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari, e Jundiá, e Paraíba do Sul – exercício 2008. Brasília: ANA, SAG, v. 2, n. 1, 2009.

BRASIL. Assembléia Legislativa do Estado do Ceará Comissão debate cobrança para uso de água na agricultura irrigada. 01 de Julho de 2009. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/.../comissao-debate-cobranca-para-uso-de-agua-na-agricultura-irrigada>. Acesso em: 27 set. 2009.

_____. Código Civil Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Emenda Constitucional n. 19 de 20 de abril de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 set 2009.

_____. Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Coletânea de legislação federal do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 2002.

_____. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/.../ctn.h>. Acesso em 10 mar. 2009.

_____. Constituição da República Federativa (1988). 2. ed. São Paulo: Price Waterhouse, 2000.

_____. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 10 mar. 2009.

MATO Grosso do Sul. Lei 2.406 de 29 de janeiro de 2002. Institui a Política Estadual dos Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em <www.ms.gov.br> Acesso em: 07 set. 2009.

PARANÁ, Lei Estadual n. 12726 de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. Publicado no Diário

Oficial n. 5628 de 29 de novembro de 1999. Disponível em:
<www.faep.com.br/comissoes/assfund/legislacao.asp>. Acesso em 10 abr 2009.

_____. Decreto 5361 de 26 de fevereiro de 2002. Regulamenta a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial n. 6180 de 27 de fevereiro de 2002. Disponível em:
<www.recursoshidricos.pr.gov.br/.../conteudo.php?>. Acesso em: 10 mar. 2009..

_____. Decreto 2315 de 17 de julho de 2000. Dispões sobre os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBH, integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGHR/PR. Publicado no Diário Oficial n. 5786 de 18 de julho de 2000. Disponível em: <www.recursoshidricos.pr.gov.br/.../conteudo.php?>. Acesso em: 10 mar. 2009.

PORTAL BRASIL. Base de dados. São Paulo: Abril e Invertia. Disponível em:
<http://www.portalbrasil.net/economia_glossario.htm>. Acesso em: 10 nov. 2009.

SUDERHSA – Superintendência do Desenvolvimento Recurso Hídricos e Saneamento Ambiental. **Mapa**. Disponível em: <<http://www.SUDERHSA.pr.gov.br>>. Acesso em: 4 set 2009.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ÁGUA VIRTUAL, conflitos internacionais, escassez e gestão: o papel do Brasil. **III Encontro da ANPPAS**. Brasília – DF. 23 a 26 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA355-18032006-111008>. Acesso em: 30 out. 2007.

ANA – Agência Nacional de águas. **A implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos e agência de água das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí**. DEZ 2007.

ARANHA, M. L. de ; MARTINS, M. H. Ps. **Filosofando**: introdução à filosofia, São Paulo, Moderna, 1986.

AZAMBUJA, D..**Introdução à ciência política**. 15. ed. São Paulo:Globo, 2003.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BOLETIM do Seminário da Confederação Nacional da Indústria – CNI Regulamentação da água – impactos sobre o setor industrial nacional. **Anais**. Brasília – DF. , mai. 2002. Disponível em: <www.cni.org.br/f-ps-online.htm>. Acesso em: 10 abr 2007.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRAGA, E. T. **Poluidor-pagador**, uma necessidade ambiental . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2494>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

BRITO, F. **Corredores ecológicos**: uma estratégia integrada na gestão de ecossistemas. Florianópolis: UFSC, 2006.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CARSON, R. **A primavera silenciosa**. Disponível em <www.geocitis.com/~esabio/cientistas/primavera_silenciosa.htm>. Acesso em 20 dez. 2007.

CARVALHO, K.G. **Direito constitucional didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

CRISTÓVAM, J. S. S. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

D'ARAÚJO, M. C. **A Era Vargas**. São Paulo:Companhia das Letras, 2001.

- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública** – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução Flávio R. Kothe. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- _____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, n.36, 1995, p.39-53.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- JELLINEK, G. **Teoría general del estado**. Tradução de Fernando de Los Rios, Buenos Aires, Albatros, 1978.
- JUNGES, J. R. **Ética ambiental**. São Leopoldo: Unisinos. 2004.
- LAGO, P. F. **A consciência ecológica: a luta pelo futuro**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 1991.
- LOPES, J. A. V. **Lições de direito constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2003.
- MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 41-42.
- MENEZES, A. de. **Teoria geral do estado**, 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MOREIRA NETO, D. de F. (coord.) **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- TOMAZ, A.C.F. **A política nacional de recursos hídricos (PRNH) e o federalismo no Brasil**. 2006, 112f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, USP. São Paulo, 2006.
- VALVERDE, S. R. (org). **Elementos de gestão ambiental empresarial**. Viçosa: UFV, 2005.
- VILLARREAL, R. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na Economia. **Revista de Economia Política**, vol. 4, n. 4, outubro-dezembro, 1984. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/16-4.pdf>> Acesso em: 2 set. 2009.
- WEBER, M. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Moraes. 1987.

WEBBIBLIOGRAFIA

<http://www.agenciadenoticias.pr.gov.br/modules/news/article.php?storyid=26497>

http://www.Sanepar.com.br/Sanepar/calandrakbx/calandra.nsf/0/CE36339F3B108439832575BD0068B741?OpenDocument&pub=T&proj=InternetSanepar&gen=GDoc_Noticias

<http://www.SUDERHSA.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/SUDERHSA/PLERH/Etapas.jpg>

www.iabm.org.br

www.ipea.gov.br

www.politicavoz.com.br

www.Sanepar.com.br

GLOSSÁRIO

ANA	Agência Nacional de Águas
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONERH	Conselho de Recursos Hídricos do Ceará
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo
FRHI/PR	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Paraná
FUNDRHI	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro
INEA	Instituto Estadual de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
IPAGUAS	Instituto Paranaense de Águas
MMA/SRH	Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos
ONU	Organização das Nações Unidas
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SEGRH	Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SNRH	Sistema Nacional de Recursos Hídricos
Suderhsa	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental

APÊNDICE

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO DA SANEPAR

QUESTIONÁRIO AOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO DA SANEPAR

Gislaine R. Rocha Simões da Silva, advogada, na condição de mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), solicita a Vossa Senhoria resposta ao presente questionário, considerando a importância de vossa opinião para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa sobre as Políticas Públicas de Recursos Hídricos regulada pela Lei 9.433/97 e Lei Estadual 12.276/99.

A pesquisa aborda a cobrança pelo uso da água pelos usuários industriais, com enfoque nos obstáculos que dificultam ou impedem a sua implementação após 12 anos de sua criação, e os efeitos que a cobrança implicaria, especialmente no Estado do Paraná.

A extensa e importante atuação da SANEPAR no Estado, cujos serviços dependem essencialmente da captação da água, tornando-o um dos principais usuários, justifica-se a relevância de sua opinião para a pesquisa.

Nome do entrevistado: _____

1) Órgão social da Companhia de Saneamento do Paraná do qual é membro:

() Conselho de Administração

() Diretoria

() outros. Qual? _____

2) Cargo exercido: _____

3) Período do mandato exercido neste cargo: _____

4) Exerceu outro cargo nos órgãos sociais da SANEPAR anteriormente?

() sim () não

Em caso positivo qual o(s) cargo(s) exercidos e em quais períodos?

5) Sua indicação para compor o órgão social na SANEPAR é de qual acionista:

() Estado do Paraná

() Dominó Holdings

() outros. Qual? _____

6) Atualmente, a SANEPAR paga algum preço pela captação das águas? Quais?

7) A SANEPAR é membro dos Comitês de Bacia Hidrográficas no Estado do Paraná regulamentados pela Lei Federal 9433/97 e Lei Estadual 12.726/99? Quais?

8) As referidas leis instituíram a cobrança pelo uso da água, independente do valor pago pela concessão da outorga, entre os instrumentos de políticas públicas, sob a justificativa de alcançar os seguintes objetivos:

- disseminação da cultura do real valor da água;

- incentivo a racionalização;

- obtenção de recursos financeiros para programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

8.1) Na sua opinião a cobrança pelo uso da água atingiria estes objetivos?

8.2) Entende haver outros objetivos além destes apontados na lei?

8.3) esta cobrança deve ser implementada no Estado do Paraná? Por quê?

8.4) Usuários são aqueles que captam a água diretamente da natureza, diferente do consumidor a quem se destina o produto final. Na sua opinião, há usuários que deveriam ser isentos desta cobrança? Por quê?

8.5) Na sua opinião, quais efeitos esta cobrança acarretaria para o consumidor final a sociedade, para o usuário e para o Estado?

- 9) Pela natureza de sua atividade (abastecimento e saneamento) e pela demanda de captação de água, a SANEPAR deveria submeter-se a cobrança pelo uso da água? Por quê?
- 10) O posicionamento da diretoria e administração é favorável ou desfavorável à cobrança pelo uso da água da SANEPAR? Estas manifestações tem sido discutidas nas reuniões e assembléias dos comitês de bacia hidrográfica?
- 11) O posicionamento majoritário da SANEPAR é influenciado pela natureza do serviço ser abastecimento público?
- 12) Qual o posicionamento da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) quanto à cobrança pelo uso da água captada pelas empresas de saneamento básico? Formule sua opinião em relação a este posicionamento.
- 13) Na sua opinião, quais as razões para que a cobrança do uso da água ainda não tenha sido implementada no Estado do Paraná?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO – MEMBRO DO COMITÊ BACIA HIDROGRÁFICA RIO TIBAGI

Gislaine R. Rocha Simões da Silva, advogada, na condição de mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), solicita a Vossa Senhoria resposta ao presente questionário, considerando a importância de vossa opinião para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa sobre as Políticas Públicas de Recursos Hídricos regulada pela Lei 9.433/97 e Lei Estadual 12.276/99.

A pesquisa aborda a cobrança pelo uso da água pelos usuários industriais, com enfoque nos obstáculos que dificultam ou impedem a sua implementação após 12 anos de sua criação, e os efeitos que a cobrança implicaria, especialmente no Estado do Paraná.

Nome do entrevistado: _____

- 1) Órgão que representa perante o CBH DO Rio Tibagi
- 2) Data de início do mandato:
- 3) Outros mandatos:
- 4) Cargo que ocupa perante o CBH do Rio Tibagi
- 5) Em média quantos encontros o CBH do Rio Tibagi tem conseguido anualmente realizar desde sua criação?
- 6) Quais as políticas públicas implantadas pelo CBH do Rio Tibagi e em que fase se encontram?
- 7) Quem são os formuladores do plano de bacia hidrográfica?
- 8) Quais os entes da sociedade civil que estão mais presentes nos encontros do CBH do Rio Tibagi?
- 9) As leis que instituíram a cobrança pelo uso da água entre os instrumentos de políticas públicas, sob a justificativa de alcançar os seguintes objetivos:
 - disseminação da cultura do real valor da água;
 - incentivo a racionalização;
 - obtenção de recursos financeiros para programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.
- 9.1) Na sua opinião a cobrança pelo uso da água atingiria estes objetivos?
- 9.2) Entende haver outros objetivos além destes apontados na lei?
- 9.3) esta cobrança deve ser implementada no Estado do Paraná? Por quê?
- 9.4) Usuários são aqueles que captam a água diretamente da natureza, diferente do consumidor a quem se destina o produto final. Na sua opinião, há usuários que deveriam ser isentos desta cobrança? Por quê?
- 9.5) Na sua opinião, quais efeitos esta cobrança acarretaria para o consumidor final a sociedade, para o usuário e para o Estado?
- 10) A natureza de atividade e a demanda de captação de água deveriam ser critérios de isenção da cobrança pelo uso da água? Por quê?
- 11) Os membros do CBH do Rio Tibagi, especialmente a diretoria, manifestam sua posição contrária ou a favor da cobrança pelo uso da água? Estas manifestações tem sido discutidas nas reuniões e assembléias dos comitês de bacia hidrográfica?
- 12) Na sua opinião, quais as razões para que a cobrança do uso da água ainda não tenha sido implementada no Estado do Paraná?

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO – DIRETOR DE RECURSOS HÍDRICOS DA SUDERHSA E REPRESENTANTE DA SUDERHSA NO COMITÊ DA BACIA DO RIO TIBAGI

Gislaine R. Rocha Simões da Silva, advogada, na condição de mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), solicita a Vossa Senhoria resposta ao presente questionário, considerando a importância de vossa opinião para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa sobre as Políticas Públicas de Recursos Hídricos regulada pela Lei 9.433/97 e Lei Estadual 12.276/99.

A pesquisa aborda a cobrança pelo uso da água pelos usuários industriais, com enfoque nos obstáculos que dificultam ou impedem a sua implementação após 12 anos de sua criação, e os efeitos que a cobrança implicaria, especialmente no Estado do Paraná.

Nome do entrevistado: _____

- 1) Órgão que representa perante o CBH DO Rio Tibagi
- 2) Data de início do mandato:
- 3) Outros mandatos:
- 4) Cargo que ocupa perante o CBH do Rio Tibagi
- 5) Quais as políticas públicas implantadas pelo CBH do Rio Tibagi e em que fase se encontram?
- 6) As leis que instituíram a cobrança pelo uso da água entre os instrumentos de políticas públicas, sob a justificativa de alcançar os seguintes objetivos:
 - disseminação da cultura do real valor da água;
 - incentivo a racionalização;
 - obtenção de recursos financeiros para programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.
- 9.1) Na sua opinião a cobrança pelo uso da água atingiria estes objetivos?
- 9.2) Entende haver outros objetivos além destes apontados na lei?
- 9.3) esta cobrança deve ser implementada no Estado do Paraná? Por quê?
- 9.4) Usuários são aqueles que captam a água diretamente da natureza, diferente do consumidor a quem se destina o produto final. Na sua opinião, há usuários que deveriam ser isentos desta cobrança? Por quê?
- 9.5) Na sua opinião, quais efeitos esta cobrança acarretaria para o consumidor final a sociedade, para o usuário e para o Estado?
- 7) A natureza de atividade e a demanda de captação de água deveriam ser critérios de isenção da cobrança pelo uso da água? Por quê?
- 8) Na sua opinião, quais as razões para que a cobrança do uso da água ainda não tenha sido implementada no Estado do Paraná?

ANEXOS

ANEXO 1 ESTATUTO SOCIAL DA SANEPAR

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR
ESTATUTO SOCIAL
Aprovado na 89ª AGE, de 3 de junho de 2003, com alteração dos
artigos 18 e 22, I e IX aprovados na 91ª AGE, de 10 de maio de 2005.

CAPÍTULO I
DA DENOMINAÇÃO, CONSTITUIÇÃO, OBJETO, SEDE E DURAÇÃO DA
COMPANHIA

Art. 1º - A Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar, constituída em 23 de janeiro de 1963, como sociedade por ações, companhia aberta, de economia mista, será regida por este Estatuto e pela legislação aplicável e destina-se a exploração de serviços públicos e de sistemas privados de abastecimento de água, de coleta, remoção e destinação final de efluentes e resíduos sólidos domésticos e industriais e seus subprodutos, de drenagem urbana, serviços relacionados à proteção do meio ambiente e aos recursos hídricos, outros serviços relativos à saúde da população, prestação de consultoria, assistência técnica e certificação nestas áreas de atuação e outros serviços de interesse para a Sanepar e para o Estado do Paraná, dentro ou fora de seus limites territoriais, podendo, para atingir tais fins, participar, majoritária ou minoritariamente, de consórcios ou sociedades com empresas privadas.

Art. 2º - A Companhia terá sua sede e administração na Rua Engenheiros Rebouças, número 1.376, na cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná, Brasil, podendo abrir escritórios, representações e quaisquer outros estabelecimentos no País, mediante autorização da Diretoria Executiva.

Art. 3º - O prazo de duração da Companhia é indeterminado.

CAPÍTULO II
DO CAPITAL E DAS AÇÕES

Art. 4º - O capital da Companhia, totalmente subscrito e integralizado, é de R\$831.707.029,68(oitocentos e trinta e um milhões, setecentos e sete mil, vinte e nove reais, sessenta e oito centavos), representado por:

- a) 289.836.870 (duzentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e trinta e seis mil, oitocentas e setenta) ações ordinárias nominativas, sem valor nominal;
- b) 124.245.312 (cento e vinte e quatro milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, trezentas e doze) ações preferenciais nominativas, sem valor nominal.

Parágrafo único - O direito de voto será reservado exclusivamente às ações ordinárias, e cada ação terá direito a um voto nas deliberações da Assembléia.

Art. 5º - As ações do capital social da Companhia serão escriturais, sem quaisquer alterações nos direitos e restrições que lhes são inerentes, permanecendo em contas de depósito, em instituição autorizada, em nome de seus titulares, sem emissão de certificados, nos termos dos arts. 34 e 35, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de

1976, podendo ser cobrada dos acionistas a remuneração de que trata o § 3º, do art. 35, da referida lei.

Art. 6º - As ações ordinárias conferem direito a voto nas deliberações das Assembléias Gerais da Companhia e as preferenciais não conferem direito a voto, mas dão prioridade no reembolso do capital, sem direito a prêmio, e fazem jus ao recebimento de dividendo 10% (dez por cento) maior do que o atribuído às ações ordinárias, na forma do inciso II, do parágrafo 1º, do art. 17, da Lei nº 6.404/76, com a redação dada pela Lei nº 10.303/01.

§ 1º - as ações preferenciais sem direito a voto poderão representar até 2/3 (dois terços) do total das ações emitidas pela companhia.

§ 2º - A Companhia poderá aumentar o número das ações preferenciais, mesmo sem guardar proporção com as demais espécies de ações existentes, bem como aumentar o número de ações ordinárias sem guardar proporção com as ações preferenciais.

Art. 7º - As ações ordinárias e preferenciais concorrerão em iguais condições na distribuição de bonificações.

Art. 8º - Os acionistas terão direito de preferência em emissões de ações, debêntures ou partes beneficiárias conversíveis em ações, bônus de subscrição e quaisquer outros valores mobiliários, nos termos da legislação aplicável. Fica fixado em 30 (trinta) dias corridos, a contar do anúncio respectivo, o prazo decadencial para exercício do referido direito.

CAPITULO III DA ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 9º - A Assembléia Geral dos acionistas reunir-se-á, ordinariamente, dentro dos 4 (quatro) primeiros meses do ano, para os fins previstos em lei e, extraordinariamente, sempre que necessário, observadas em sua convocação, instalação e deliberações as prescrições legais pertinentes.

§ 1º - As Assembléias Gerais dos acionistas deverão ser convocadas com 15 (quinze) dias de antecedência de sua realização.

§ 2º - A Assembléia Geral de acionistas é o órgão social competente para deliberar sobre a emissão de Notas Promissórias para distribuição pública, pela Companhia.

Art. 10 - A Assembléia Geral, ordinária ou extraordinária, será presidida por um acionista eleito dentre aqueles com direito a voto presentes, que escolherá um ou mais secretários, podendo ser convocada:

- a) pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração, em conjunto;
- b) pelo Conselho de Administração, nos termos da alínea “f”, do artigo 17;
- c) nas formas previstas no parágrafo único do art. 123, da lei 6.404/76.

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO DA COMPANHIA

Art. 11 - A administração da Companhia será exercida por um Conselho de Administração e por uma Diretoria Executiva.

SEÇÃO I

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 12 - O Conselho de Administração da Companhia será composto de 9 (nove) membros titulares e igual número de suplentes, dentre os quais um será o seu presidente e outro, vice-presidente, eleitos e destituíveis a qualquer tempo pela Assembléia Geral, para um mandato de 3 (três) anos, podendo ser reeleitos.

§ 1º - Os conselheiros suplentes substituirão os respectivos titulares em suas eventuais ausências e impedimentos.

§ 2º - Integrará obrigatoriamente o Conselho de Administração, um empregado da Companhia, na condição de titular, e outro na condição de suplente, escolhidos e indicados pelos demais, na forma da legislação estadual pertinente.

§ 3º - O montante global dos honorários do Conselho de Administração será determinado pela Assembléia Geral e a fixação da remuneração individual de cada um dos membros caberá ao próprio Conselho.

Art. 13 - No caso de vacância de qualquer cargo de conselheiro efetivo, o mesmo será substituído por seu suplente até a realização da Assembléia Geral seguinte, que deverá eleger o Conselheiro substituto para o período restante do mandato do antigo Conselheiro.

Art. 14 - O Conselho de Administração reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente, de seu Vice-Presidente, de um terço de seus membros ou quando solicitado pela Diretoria Executiva, e deliberará validamente com a presença mínima de 04 (quatro) de seus membros.

§ 1º - As reuniões do Conselho de Administração serão convocadas, mediante aviso escrito enviado com antecedência de 5 (cinco) dias, contendo a pauta de matérias a tratar, podendo, entretanto, ser dispensada a convocação se estiverem presentes todos os seus membros titulares, ou os respectivos suplentes.

§ 2º - As deliberações do Conselho de Administração serão tomadas pela maioria de votos dos conselheiros presentes, cabendo ao Presidente, em caso de empate, o voto de qualidade.

Art. 15 - Compete ao Presidente do Conselho de Administração conceder licença aos seus membros, e a estes conceder licença ao Presidente.

Art. 16 - O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho de Administração serão escolhidos por seus pares, na primeira reunião do Conselho de Administração que se realizar após a eleição de seus membros, cabendo ao Vice-Presidente substituir o

Presidente em suas ausências ou impedimentos.

Art. 17 - Caberá ao Conselho de Administração:

- a) fixar a orientação geral dos negócios da Companhia;
- b) eleger e destituir os diretores da Companhia;
- c) deliberar, previamente à sua celebração, sobre os contratos entre a Companhia e qualquer de seus acionistas ou empresas que sejam controladoras destes, sejam por eles controladas ou estejam sob seu controle comum;
- d) deliberar, por proposta da Diretoria Executiva, sobre a alienação ou a constituição de ônus reais sobre bens do ativo permanente da Companhia, e sobre a prestação por esta de garantias a terceiros, de valor individual superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);
- e) deliberar, por proposta da Diretoria Executiva, sobre empréstimos e financiamentos a serem celebrados pela Companhia, de valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- f) convocar a Assembléia Geral;
- g) fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva, podendo examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia, bem como solicitar informações sobre os contratos celebrados ou em via de celebração, e sobre quaisquer outros fatos ou atos administrativos que julgar de seu interesse;
- h) manifestar-se previamente sobre o relatório da administração e as contas da Diretoria Executiva da Companhia;
- i) escolher e, se for o caso, destituir os auditores independentes da Companhia, entre empresas de renome internacional autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários a auditar companhias abertas;
- j) decidir sobre a proposta de destinação dos lucros do exercício;
- k) aprovar o plano de cargos e salários, bem como a política salarial da Companhia;
- l) deliberar, por proposta da Diretoria Executiva, sobre o exercício de voto em assembleias gerais de coligadas e controladas da Companhia, quando versarem sobre matérias contempladas no Plano de Negócios, definido no artigo 21 deste Estatuto;
- m) deliberar sobre a distribuição de dividendos semestrais, bem como sobre possíveis pagamentos de juros a título de remuneração do capital próprio;
- n) encaminhar à Assembléia Geral Extraordinária, proposta de reforma deste Estatuto;
- o) homologar os resultados dos procedimentos licitatórios, adjudicando o objeto ao licitante vencedor;
- p) ratificar, como autoridade superior, e como condição para sua eficácia, as contratações com dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- q) aprovar o Plano de Organização, o Plano de Negócios e o Orçamento Anual, bem como os planos tarifários e tabelas relativas a serviços, produtos e operações da Companhia;
- r) aprovar previamente qualquer investimento, contratação ou despesa não previstos no Orçamento Anual que, individualmente ou em conjunto, excedam a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por exercício social;
- s) autorizar previamente quaisquer decisões de Diretoria, como órgão colegiado, ou de diretores isolada ou conjuntamente, que envolvam valores superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sempre que tenham por objeto ou impliquem, ainda que de forma indireta ou reflexa, em: contratações diretas; obrigações não previstas em

contratos; reajuste, revisão ou realinhamento de preços, inclusive para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Companhia; inadimplemento de obrigações contratuais ou suspensão unilateral de pagamentos contratados, mesmo nos casos em que se alegue exceção de contrato não cumprido; aditamentos, prorrogações e renovações de prazos contratuais;

t) decidir sobre os casos omissos neste Estatuto, com base na legislação em vigor.

Parágrafo único - As atribuições previstas na alínea “o” do presente artigo poderão ser delegadas à Diretoria Executiva.

SEÇÃO II **DA DIRETORIA**

Artigo 18. A Diretoria Executiva será constituída de nove (9) diretores, acionistas ou não, eleitos pelo Conselho de Administração, designados Diretor Presidente, Diretor Financeiro, Diretor de Relações com Investidores, Diretor de Operações, Diretor Administrativo, Diretor Comercial, Diretor de Investimentos, Diretor de meio Ambiente e Ação Social e Diretor Jurídico.

§ 1º - O mandato dos Diretores será de 3 (três) anos, sendo permitida a reeleição.

Os Diretores permanecerão em seus cargos até que seus sucessores devidamente eleitos sejam empossados.

§ 2º - O montante global da remuneração dos membros da Diretoria será determinado pela Assembléia Geral e a fixação da remuneração individual de cada diretor caberá ao Conselho de Administração.

Art. 19 - Ocorrendo vaga, renúncia, licença ou impedimento, ainda que temporário, de qualquer dos membros da Diretoria Executiva, o Conselho de Administração deverá reunir-se extraordinariamente em, no máximo, 15 (quinze) dias, para eleger o Diretor substituto.

Parágrafo único - Fica facultado ao Conselho de Administração indicar, a qualquer tempo, os respectivos substitutos de cada diretor por outro diretor, em seus impedimentos temporários.

Art. 20 - A Diretoria Executiva reunir-se-á, ordinariamente, pelo menos uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada pelo Diretor Presidente ou por 2 (dois) Diretores, mediante aviso com antecedência mínima de 2 (dois) dias, o qual será dispensado no caso de estarem presentes todos os Diretores.

Parágrafo único - A Diretoria Executiva deliberará validamente com a presença mínima de 5 (cinco) de seus membros. As deliberações serão tomadas pela maioria de votos dos diretores presentes, cabendo ao Diretor Presidente, em caso de empate, o voto de qualidade. A cada diretor presente conferir-se-á o direito a um único voto, mesmo na hipótese de eventual acumulação de diretorias. Não será admitido o voto por representação.

Art. 21 - Compete à Diretoria Executiva a gestão corrente dos negócios da Companhia, obedecidos o Plano de Organização, o Plano de Negócios e o Orçamento Anual elaborados e aprovados de acordo com este Estatuto.

§1º - O Plano de Negócios da Companhia conterá os planos e as projeções para o prazo de 2 (dois) exercícios financeiros, devendo ser revisado e atualizado a cada semestre, e abordará em detalhe:

- a) as atividades e estratégias da Companhia, incluindo qualquer projeto para construção ou expansão de instalações;
- b) os novos investimentos e oportunidades de negócios, incluindo os das controladas e coligadas da Companhia;
- c) os valores a serem investidos a partir de recursos próprios ou de terceiros e o respectivo cronograma físico-financeiro ou de embolsos e desembolsos;
- d) as taxas de rentabilidade a serem obtidas ou geradas pela Companhia.

§2º - O Orçamento Anual da Companhia refletirá o Plano de Negócios, e deverá detalhar as receitas e as despesas operacionais, os custos e investimentos, o fluxo de caixa, as inversões com recursos próprios ou de terceiros e outros dados que a Diretoria Executiva considerar necessários.

§3º - O Plano de Organização, o Plano de Negócios e o Orçamento Anual serão elaborados pela Diretoria Executiva, sob a coordenação do Diretor Presidente, e submetidos à aprovação do Conselho de Administração.

§4º - Os movimentos bancários da Companhia, os endossos e aceites cambiais e a prática dos atos necessários ao funcionamento regular da Companhia serão efetuados pela assinatura conjunta de dois diretores, sendo um o Diretor Presidente ou diretor executivo por este expressamente designado, e outro o Diretor Financeiro.

§5º - Nos contratos e demais atos bilaterais que celebrar, a Companhia será representada por dois diretores em conjunto, sendo necessariamente um deles o Diretor Presidente, e outro o diretor executivo da respectiva área a que a matéria se submeter.

§6º - Os mandatos em nome da Companhia deverão ser outorgados sempre a termo, por dois diretores em conjunto, sendo necessariamente um deles o Diretor Presidente e outro o Diretor Executivo da respectiva área a que a matéria se submeter.

Art. 22 - Observado o disposto nos artigos precedentes, são atribuições dos membros da Diretoria:

I - Do Diretor Presidente:

- a) convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva;
- b) propor matérias ao Conselho de Administração;
- c) coordenar as atividades de auditoria interna;
- d) acompanhar a programação executiva e a avaliação final dos resultados;
- e) desenvolver e coordenar a política de comunicação social;
- f) representar a Companhia perante o poder concedente e empresas afins;
- g) representar a Companhia perante outras empresas congêneres do setor de saneamento para o estabelecimento de políticas conjuntas;
- h) representar a Companhia em juízo e fora dele, ativa e passivamente;
- i) apresentar o relatório anual dos negócios da Companhia ao Conselho de Administração e à Assembléia Geral Ordinária;

- j) coordenar a elaboração do Plano Diretor de Saneamento da Companhia elaborado pelos diretores de Operações e de Investimentos, bem como acompanhar a aplicação das metas estabelecidas, promovendo sua constante atualização;
- k) propor metas, instrumentos normativos e decisórios que definam as políticas de planejamento do sistema de saneamento da Companhia;
- l) coordenar, em conjunto com o Diretor de Operações, a contratação de empresa de serviços de saneamento básico, visando adquirir novas tecnologias operacionais para a Companhia;
- m) definir as diretrizes da política da Companhia referente a licitações e contratos para o fornecimento de bens, serviços e obras;
- n) nomear, em conjunto com o Diretor Administrativo, as comissões de licitação;
- o) prospectar e coordenar, em conjunto com o Diretor Financeiro, as atividades inerentes a projetos financiados por entidades e organismos internacionais;
- p) propor ao Conselho de Administração, em conjunto com o diretor da área interessada, e mediante parecer do Diretor Financeiro, a criação e a extinção de cargos na estrutura da Companhia.

II - Do Diretor Financeiro:

- a) planejar, coordenar e orientar as atividades econômico-financeiras, propondo diretrizes e normas para a sua execução;
- b) promover o acompanhamento do orçamento da Companhia, de acordo com os planos e programas estabelecidos;
- c) gerir a captação das receitas operacionais e captar as receitas extra-operacionais;
- d) promover a captação de recursos financeiros, quando necessários;
- e) administrar a aplicação dos recursos financeiros;
- f) controlar o cumprimento dos compromissos financeiros, quanto às formalidades legais, administrativas, orçamentárias e contratuais, interagindo com os demais órgãos da empresa e com as partes envolvidas;
- g) promover o registro contábil das operações realizadas pela empresa;
- h) empreender, em conjunto com o Diretor Administrativo, estudos e propor alternativas que objetivem o equilíbrio econômico-financeiro dos planos de pensão e assistência médica patrocinados pela Companhia;
- i) elaborar, em conjunto com o Diretor de Operações e com o Diretor Administrativo, o Orçamento Anual e o Plano de Negócios da Companhia;
- j) prospectar e coordenar, em conjunto com o Diretor Presidente, as atividades inerentes a projetos financiados por entidades e organismos internacionais;
- k) disponibilizar a estrutura de suporte necessária ao funcionamento do Conselho Fiscal da Companhia.

III - Do Diretor de Relações com Investidores:

- a) administrar a política acionária da Companhia;
- b) planejar, coordenar e orientar o relacionamento e comunicação entre os acionistas, Bolsas de Valores e Comissão de Valores Mobiliários - CVM;
- c) estudar e propor diretrizes e normas para as Relações com o Mercado;
- d) promover a valorização das ações da Companhia, através da permanente divulgação de informações ao mercado financeiro, pertinentes às operações da Companhia;
- e) promover a política de divulgação de Ato ou Fato Relevante da Companhia.

IV - Do Diretor de Operações:

- a) planejar, coordenar e manter o controle das atividades de operação, manutenção e modernização do sistema de saneamento;

- b) promover a orientação normativa aos órgãos da Companhia em sua área de atuação;
- c) orientar e acompanhar a elaboração e implantação de normas, métodos e rotinas operacionais, de acordo com as metas estabelecidas;
- d) propor à Diretoria a celebração de contratos de parcerias com outras empresas de saneamento;
- e) acompanhar as atividades da área no que se refere à sua participação no programa de expansão;
- f) operar e manter o serviço de saneamento;
- g) estudar e promover a introdução de novas tecnologias e serviços na Companhia;
- h) executar, em conjunto com o Diretor de Investimentos, o Plano Diretor de Saneamento da Companhia;
- i) elaborar, em conjunto com o Diretor Financeiro e com o Diretor Administrativo, o Orçamento Anual e o Plano de Negócios da Companhia;
- j) planejar e coordenar as atividades de comercialização dos serviços;
- k) realizar análise do mercado visando a melhoria da qualidade dos serviços existentes;
- l) comercializar os serviços e suas facilidades, administrando o faturamento dos serviços prestados, efetuando o planejamento do desenvolvimento dos serviços e operacionalizando sua implementação;
- m) planejar a expansão do sistema de saneamento da Companhia;
- n) relacionar-se comercialmente com o consumidor final e efetuar venda dos serviços de água e esgotamento sanitário e demais serviços correlatos;
- o) acompanhar e supervisionar o atendimento aos usuários em suas solicitações;
- p) planejar, em conjunto com os diretores de Investimentos e Comercial, a expansão dos serviços de saneamento da Companhia;
- q) coordenar, em conjunto com o Diretor Presidente, a contratação de empresa de serviços de saneamento básico, visando adquirir novas tecnologias operacionais para a Companhia.

V - Do Diretor Administrativo:

- a) coordenar o desenvolvimento de estudos de caráter organizacional, prestando assessoramento específico para a solução de problemas administrativos a todas as áreas da empresa;
- b) planejar e coordenar a aquisição de bens, equipamentos, serviços e obras, promovendo os respectivos procedimentos licitatórios;
- c) nomear, em conjunto com o Diretor Presidente, as comissões de licitação;
- d) proceder o recebimento, o armazenamento e a distribuição de materiais e efetuar o controle de estoque;
- e) administrar os serviços de transporte da empresa, buscando dar atendimento às necessidades de locomoção de pessoal, equipamentos e cargas em geral;
- f) planejar, coordenar e orientar o apoio administrativo referente a administração, manutenção e conservação de prédios;
- g) planejar, coordenar e executar as atividades relativas a administração de pessoal;
- h) promover e estimular a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos;
- i) empreender, em conjunto com o Diretor Financeiro, estudos e propor alternativas que objetivem o equilíbrio econômico-financeiro dos planos de pensão e assistência médica patrocinados pela Companhia;
- j) elaborar, em conjunto com o Diretor Financeiro e com o Diretor de Operações, o

Orçamento Anual e o Plano de Negócios da Companhia;

k) desenvolver sistemas de organização e métodos;

l) gerir e manter os recursos de informática da Companhia.

VI - Do Diretor Comercial:

a) gerir os contratos de concessão;

b) formular e implementar o plano de marketing relacionado às atividades de fornecimento de água e esgotamento sanitário e sua comercialização;

c) desenvolver programas e ações junto a consumidores, no sentido de melhor aproveitamento da utilização da água fornecida;

d) realizar análise do mercado, visando a melhoria da qualidade dos serviços existentes;

e) prospectar e desenvolver novos negócios;

f) coordenar, dirigir e gerenciar estudos em projetos estratégicos e parcerias em empreendimentos não relacionados diretamente ao objeto principal da Companhia;

g) buscar novos clientes e implementar medidas visando evitar a evasão dos atuais.

VII - Do Diretor de Investimentos:

a) planejar, coordenar e manter o controle das atividades de projetos e implantação do sistema de saneamento;

b) programar, coordenar e controlar as atividades referentes à execução dos projetos e do orçamento de investimentos;

c) propor a especificação técnica dos equipamentos, materiais, serviços e mão-de-obra para os planos de expansão, mantendo uma estrutura de análise de custos de engenharia;

d) elaborar e gerenciar os contratos e promover a execução das obras necessárias à prestação dos serviços de saneamento, inclusive pré-operação;

e) planejar, em conjunto com os diretores de Operações e Comercial, a expansão dos serviços de saneamento da Companhia.

VIII - Do Diretor de Meio Ambiente e Ação Social:

a) contribuir para a implantação da política estadual de meio ambiente em conjunto com os órgãos estaduais e federais;

b) propor instrumentos de controle e monitoramento da qualidade do produto, e medidas para eventuais adequações;

c) planejar, coordenar e manter o controle das atividades e ações de interesse ambiental, social, de pesquisa e da qualidade;

d) promover a orientação normativa na Companhia em suas áreas de atuação;

e) desenvolver e coordenar as políticas ambiental, social, de pesquisa e da qualidade;

f) propor à diretoria a celebração de contratos, convênios e acordos de cooperação com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, dentro de suas áreas de atuação;

g) elaborar e propor o plano de ações e metas ambientais da Companhia visando à adequação das atividades da empresa à legislação ambiental vigente;

h) promover a gestão ambiental e de recursos hídricos da Companhia;

i) coordenar e gerenciar os processos de pesquisa e desenvolvimento executados pela Companhia;

j) coordenar com as diretorias afins, os programas de implementação da inovação tecnológica;

k) definir e coordenar as estratégias para implementação do processo de educação e formação ambiental, interna e externamente à Companhia;

- l) definir em conjunto com as demais diretorias, diretrizes para implementação do planejamento ambiental estratégico;
- m) propor instrumentos de controle e monitoramento da qualidade ambiental, dos efluentes e da gestão de recursos hídricos;
- n) implantar e gerenciar o sistema de informações ambientais da Companhia.

IX - Do Diretor Jurídico:

- a) dar a orientação jurídica superior e final à Companhia;
- b) planejar, propor e implantar políticas e atuações da Companhia em matéria jurídica; supervisionar e coordenar os serviços jurídicos da Companhia.

§1º - As decisões de Diretoria, como órgão colegiado, ou de diretores isolada ou conjuntamente, que envolvam valores superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por exercício social, sempre que tenham por objeto ou impliquem, ainda que de forma indireta ou reflexa, em: obrigações não previstas em contratos; reajuste, revisão ou realinhamento de preços, inclusive para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela companhia; inadimplemento de obrigações contratuais ou suspensão unilateral de pagamentos contratados, mesmo nos casos em que se alegue exceção de contrato não cumprido; contratações diretas, aditamentos, prorrogações e renovações de prazos contratuais; devem ser previamente submetidas ao exame e aprovação do Conselho de Administração.

§2º - Caberá ao Diretor Presidente designar, formalmente e por escrito, dentre os demais diretores, quem o substituirá em suas ausências e impedimentos.

CAPÍTULO V DO CONSELHO FISCAL

Art. 23 - A Companhia terá um Conselho Fiscal composto de 3 (três) a 5 (cinco) membros efetivos e igual número de suplentes, acionistas ou não, eleitos anualmente pela Assembléia Geral Ordinária, podendo ser reeleitos.

Art. 24 - O Conselho Fiscal funcionará permanentemente e reunir-se-á quando convocado por qualquer de seus membros efetivos, com as atribuições, competências, deveres e responsabilidades estabelecidos em lei.

Art. 25 - Os membros do Conselho Fiscal perceberão a remuneração fixada pela Assembléia Geral que os eger, observado o mínimo legal.

CAPÍTULO VI DO EXERCÍCIO SOCIAL E DA POLÍTICA DE DIVIDENDOS.

Art. 26 - O exercício social coincidirá com o ano civil, encerrando-se a 31 de dezembro de cada ano, quando serão elaboradas as demonstrações contábeis, em acordo com a legislação pertinente.

Art. 27 - Do resultado do exercício serão deduzidos, antes de qualquer participação, os prejuízos acumulados e a provisão para o imposto sobre a renda.

Parágrafo único - Os dividendos do exercício só serão distribuídos depois de efetuada a dedução da reserva legal, esta na base de 5% (cinco por cento) do lucro, até o máximo previsto em lei.

Art. 28 - Os acionistas têm direito de receber, como dividendo obrigatório, em cada exercício, 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado de acordo com o disposto no art. 202 e seus parágrafos, da Lei nº 6.404/76.

Parágrafo único - Por deliberação do Conselho de Administração poderão ser atribuídos juros sobre o capital próprio, conforme previsto na alínea “m”, do art. 17, deste Estatuto, os quais serão obrigatoriamente compensados na distribuição dos dividendos obrigatórios.

Art. 29 - Os dividendos serão pagos dentro do prazo máximo de sessenta dias, a contar da data de realização da Assembléia Geral que autorizar a sua distribuição, ou em conformidade com a deliberação da Assembléia, cabendo à Diretoria, respeitado esse prazo, determinar as épocas, lugares e processos de pagamento.

Parágrafo único - Os dividendos não reclamados no prazo de 3 (três) anos, contados da data em que tenham sido postos à disposição do acionista, reverterão em benefício da Companhia.

CAPÍTULO VII **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 30 - Nos casos de termo final das concessões em vigor, seja por decurso do prazo contratual, por encampação, resilição ou qualquer outra espécie extintiva, os respectivos Poderes Concedentes deverão indenizar previamente a Companhia, proporcionalmente aos investimentos realizados, e assumir as parcelas vincendas dos financiamentos realizados, relativos a obras referentes aos sistemas revertidos.

Parágrafo único - Todos os bens que não sejam diretamente vinculados à prestação dos serviços públicos que estiveram sob concessão, permanecerão integrando o patrimônio da Companhia.

Art. 31 - A dissolução e a liquidação da Companhia far-se-ão de acordo com o que dispuser a Assembléia Geral, obedecidas as disposições legais em vigor.

Certifico que o presente documento é a transcrição fiel do Estatuto Social da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar, atualmente em vigor, tal como foi aprovado na 89.^a AGE, realizada em 3 de junho de 2003, arquivada na Junta comercial do Estado do Paraná sob n.º 20031541690, em 17/06/2003, alterada pela 91.^a AGE, realizada em 10 de maio de 2005, arquivada na Junta Comercial do Estado do Paraná sob n.º 20051643057 em 30/05/2005.

Curitiba, 30 de maio de 2005.

FERNANDO MASSARDO

Secretário da Assembléia Geral de Acionistas

ANEXO 2 ADMINISTRAÇÃO DA SANEPAR

Administração

14/06/2005 16:52:49

Conselho de Administração

O Conselho de Administração é o órgão deliberativo responsável por determinar as diretrizes e orientação geral para os negócios, e por formular e expressar as políticas da Companhia.

O Conselho de Administração é composto de 9 (nove) membros titulares e igual número de suplentes, dentre os quais um será o seu presidente e outro, vice-presidente, eleitos e destituíveis a qualquer tempo pela Administração Geral, para um mandato de 3 (três) anos, podendo ser reeleitos.

O Conselho de Administração reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente, de seu Vice-Presidente, de um terço de seus membros ou quando solicitado pela Diretoria Executiva, e deliberará validamente com a presença mínima de 4 (quatro) de seus membros. As atribuições do Conselho de Administração estão previstas no artigo 17 do Estatuto Social da Companhia.

Composição do Conselho de Administração:

Nome	Cargo	Término do Mandato
Pedro Henrique Xavier	Presidente do conselho	28/04/2011
Carlos Frederico Marés de Souza Filho	Vice-Presidente do conselho	28/04/2011
Marcos Vinicius Ferreira Mazoni	Membro do conselho	28/04/2011
Tatiana Cruz Bove Iatauro	Membro do conselho	28/04/2011
Julio César de Souza Araújo Filho	Membro do conselho	28/04/2011
Renato Torres de Faria	Membro do conselho	28/04/2011
Luiz Fernando Ferreira Delazari	Membro do conselho	28/04/2011
Kevin Michael Altit	Membro do conselho	28/04/2011
Hamilton Aparecido Gimenes	Membro do conselho	28/04/2011

Diretores

Compete à Diretoria Executiva a gestão corrente dos negócios da Companhia, obedecidos o Plano de Organização, o Plano de Negócios e o Orçamento Anual elaborados e aprovados de acordo com o Estatuto Social da Companhia.

A Diretoria Executiva é constituída de 9 (nove) diretores, acionistas ou não, eleitos pelo Conselho de Administração, designados: Diretor Presidente, Diretor Financeiro, Diretor de Operações, Diretor Administrativo, Diretor Comercial, Diretor de Investimentos, Diretor de Meio Ambiente e Ação Social, Diretor Jurídico e Diretor de Relações com Investidores.

O mandato dos Diretores é de 3 (três) anos, sendo permitida a reeleição.

A Diretoria Executiva reunir-se-á, ordinariamente pelo menos uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada pelo Diretor Presidente ou por 2 (dois) diretores.

A Diretoria Executiva deliberará validamente com a presença mínima de 5 (cinco) de seus membros.

As atribuições da Diretoria Executiva estão previstas no artigo 22 do Estatuto Social da Companhia.

Composição da Diretoria Executiva:

Nome	Cargo	Término da Gestão
------	-------	-------------------

Stênio Sales Jacob	Diretor Presidente	09/06/2012
Hudson Calefe	Diretor Financeiro	09/06/2012
Wilson Barion	Diretor de Operações	09/06/2012
Hermes Rodrigues da Fonseca Filho	Diretor Administrativo	09/06/2012
Natálio Stica	Diretor Comercial	09/06/2012
Heitor Wallace E. de Mello e Silva	Diretor de Investimentos	09/06/2012
Maria Arlete Rosa	Diretora de Meio Ambiente e Ação Social	09/06/2012
Cezar Eduardo Ziliotto	Diretor Jurídico	09/06/2012
Valter Aparecido Pegorer	Diretor de Relações com Investidores	09/06/2012

Conselho Fiscal

A Companhia tem um Conselho Fiscal composto de 4 (quatro) membros efetivos e igual número de suplentes, acionistas ou não, eleitos anualmente pela Assembléia Geral Ordinária, para o mandato de um ano podendo ser reeleito.

O Conselho Fiscal funciona permanentemente e reunir-se-á quando convocado por qualquer de seus membros efetivos, com as atribuições, competências, deveres e responsabilidades estabelecidas em lei, (artigo 163 da Lei nº 6404/76).

Composição do Conselho Fiscal:

Nome	Cargo	Término do Mandato
Nivaldo Passos Krüger	Presidente do Conselho	21/04/2010
Moacir José Soares	Conselheiro Fiscal	21/04/2010
Edwal Gonçalves dos Santos	Conselheiro Fiscal	21/04/2010
Newton Brandão Ferraz Ramos	Conselheiro Fiscal	21/04/2010

Remuneração dos Administradores

A remuneração total dos administradores no exercício social de 2008, foi de R\$ 2.563.469,88, sendo pago, aos Diretores R\$ 2.124.630,32, aos membros do Conselho de Administração R\$ 346.523,90, e aos membros do Conselho Fiscal R\$ 92.315,66.

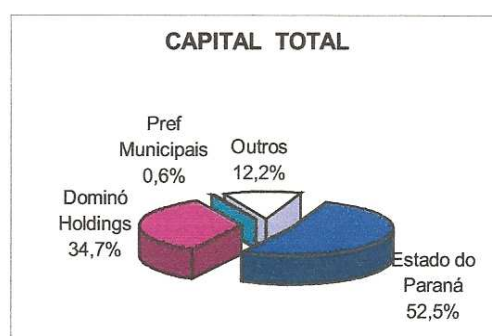
ANEXO 3 ESTRUTURA SOCIETÁRIA

Estrutura Societária

O organograma a seguir indica nossa estrutura societária:

Cia de Saneamento do Paraná – SANEPAR – 31/12/2008

	Nº de Ações			Capital Social - R\$			% de participação	
	ON	PN	Total	ON	PN	Total	Cap. Votante	Cap. Total
Estado do Paraná	173.902.122	43.475.530	217.377.652	349.292	87.323	436.615	60,0%	52,5%
Dominó Holdings	115.106.273	28.776.568	143.882.841	231.197	57.799	288.996	39,7%	34,7%
Pref Municipais	-	2.398.100	2.398.100	-	4.817	4.817	0,0%	0,6%
Outros	828.475	49.595.114	50.423.589	1.664	99.615	101.279	0,3%	12,2%
Total	289.836.870	124.245.312	414.082.182	582.153	249.554	831.707	100,0%	100,0%



ANEXO 4 AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA COPEL NA DOMINÓ
HOLDINGS S/A



COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA - COPEL
CGC 76.483.817/0001-20
Companhia de Capital Aberto - CVM 1431-1

RI COPEL 016 / 2007

COMUNICADO AO MERCADO

AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO NA DOMINÓ HOLDINGS S.A.

A Companhia Paranaense de Energia – COPEL, em cumprimento ao disposto na Instrução CVM 358/2002, comunica ao mercado que, em 27/11/2007, o Conselho de Administração da Companhia referendou em sua 119ª Reunião Ordinária a apresentação de proposta firme de compra da totalidade da participação da Sanedo no capital da Dominó Holdings.

A empresa Sanedo Participações Ltda., pretendendo alienar a totalidade de suas ações na empresa Dominó Holdings S.A., formalizou, em 11/09/2007, proposta de venda da participação societária naquela empresa à Companhia Paranaense de Energia. Na 118ª Reunião do Conselho de Administração, realizada em 28/09/2007, foram apresentadas análises envolvendo a possível alteração da participação da Copel em outras empresas, dentre as quais a aquisição da participação da Sanedo no capital da Dominó Holdings, do qual a Copel já detém 15% (quinze por cento), cujos ativos constituem-se exclusivamente de ações ordinárias e preferenciais da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar. Após análises e definição de todos os procedimentos inerentes à transação e, diante das justificativas e conclusões apresentadas, a Diretoria aprovou, ad referendum do Conselho de Administração, a apresentação de proposta firme de compra da totalidade da participação da Sanedo, correspondente a 30% (trinta por cento) no capital da Dominó Holdings.

Curitiba, 27 de novembro de 2007

Paulo Roberto Trompczynski
Diretor de Finanças e de Relações com Investidores



ANEXO 5 DECRETO ESTADUAL 5.790/2002

DECRETO Nº 5790 - 13/06/2002

Publicado no Diário Oficial Nº 6250 de 14/06/2002

Súmula: Institui o Comitê da Bacia do Rio Tibagi e designa seus integrantes.

Institui o Comitê da Bacia do Rio Tibagi e designa seus integrantes.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, inciso V, da Constituição Estadual, tendo em vista o art. 35 parágrafo único da Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999 e o art. 4º do Decreto nº 2.315, de 17 de julho de 2000,

Resolve instituir o Comitê da Bacia do Rio Tibagi, através da designação de representantes, com mandato de dois anos, com a seguinte composição:

Poder Público: 14 representantes:

1 - União;

4 - Estado; e

9 - Municípios;

Setores Usuários de Recursos Hídricos: 16 representantes:

5 - Abastecimento de água e diluição de efluentes urbanos;

2 - Hidroeletricidade;

4 - Captação industrial e diluição de efluentes industriais;

2 - Agropecuária e irrigação, inclusive piscicultura;

2 - Drenagem e resíduos sólidos urbanos; e

1 - Lazer, recreação e outros usos não consuntivos;

Sociedade Civil Organizada: 10 representantes:

2 - Organizações não governamentais;

4 - Entidades de ensino e pesquisa; e

3 - Entidades técnico profissionais.

1 - Conselho Indígena.

Representantes do Poder Público

MAURO CAPELLARI - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

ROBERTO GONÇALVES - Instituto Ambiental do Paraná - IAP;

ANTÔNIO CARLOS BARRETO - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB;

JURANDIR ANTÔNIO MANOEL - Secretaria de Estado da Saúde - SESA;

PEDRO COSTA GUEDES VIANNA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA;

LUIZ AUGUSTO DIEDRICH - Município de Ponta Grossa;

ANTÔNIO MARCOS OLIVEIRA - Município de Telêmaco Borba;

MARIA INEZ MACHADO DIAS - Município de Castro;

ALFANI ALVES - Município de Tibagi;

ALDO DE OLIVEIRA MATOS - Município de Ortigueira;

REINALDO RIBEIRETE - Município de Ibiporã;

MAURO BATISTA GRACIANO - Município de Cornélio Procópio;

JOSÉ QUITÉRIO - Município de Jataizinho; e

JOÃO MENDONÇA DA SILVA - Município de Londrina.

Representantes dos Setores Usuários de Recursos Hídricos

ANTÔNIO CARLOS GERARDI - Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR;

NELSON HIDEMI OKANO - Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR;

WILSON SCHASIEPEN - Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR;

JURANDIR DOS SANTOS BARDUCCO - Sistema Autônomo Municipal de Água e

Esgoto – SAMAE Ibiporã;
GERSON NOGUEIRA JÚNIOR - Sistema Autônomo Municipal de Água e Esgoto –
SAMAE Nova Santa Bárbara;
LUIZ HIROSHI SHIMIZU – Município de Jataizinho;
GIOVANNI N. DE ANDRADE – Transportec;
DENISE CAMPANHOLO Busetti SABBAG – Companhia Paranaense de Energia –
COPEL;
LUIZ FERNANDO DE ARRUDA GONÇALVES – Companhia Paranaense de Energia –
COPEL;
MURILO SCHMUTZLER – Cervejarias Kaiser Brasil S/A;
JÚLIO CÉSAR BATISTA NOGUEIRA – Klabin Paraná Papéis;
IRINEU DE PAULA – Cooperativa Agropecuária Rolândia Ltda – COROL;
CARLOS GEIRINHO – Milênia Agrociências S/A;
ALMIR MONTECELLI – Organização das Cooperativas do Estado do Paraná –
OCEPAR;
CARLOS KAMINAGAKURA – Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP;
MAURO LÚCIO COSTA VIANA – Município de Apucarana.
Representantes da Sociedade Civil Organizada
RUDIGER BOYE – Grupo Ecológico Vida Verde;
JOÃO BATISTA MOREIRA SOUZA – Patrulha das Águas;
ANGELITA CZEZACKI KRAVUTSCHKE – Centro de Ensino Superior dos Campos
Gerais;
FERNANDO PILATTI – Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG;
MARCELINA TERUKO FUJII MASCHIO – Centro Federal de Educação Tecnológica do
Paraná;
VALMIR DE FRANÇA – Universidade Estadual de Londrina – UEL;
FERNANDO FERNANDES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES;
CÉLIO AUGUSTO STADLER – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Ponta
Grossa;
LUIZ FERNANDO KALINOWSKI – Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná;
ANTÔNIO RIBEIRO – Conselho Indígena do Estado do Paraná.

Curitiba, em 13 de junho de 2002, 181º da Independência e 114º da República.

JAIME LERNER,
Governador do Estado

JOSÉ ANTONIO ANDREGUETTO,
Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

JOSÉ CID CAMPÊLO FILHO
Secretário de Estado do Governo

ANEXO 6 – DECRETO ESTADUAL 5.361/2002



DECRETO Nº 5361 - 26/02/2002
Publicado no Diário Oficial Nº 6180 de 27/02/2002

Súmula: Regulamenta a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 87, incisos V e VI da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto na Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES E DOS CRITÉRIOS GERAIS PARA A COBRANÇA PELO DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 1º O presente Decreto disciplina a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio do Governo do Estado do Paraná, nos termos normativos da lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH/PR.

Art. 2º A Lei Estadual nº 12.726/99 distingue a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e estabelece a cobrança pelo seu direito de uso na forma de um instrumento de gestão para regular seu uso privado, promover sua utilização racional, induzir a localização espacial de atividades produtivas no território estadual, fomentar processos produtivos tecnologicamente menos poluidores e, ainda, servir como fonte de receita para o financiamento de estudos, ações, planos, programas, projetos, obras, aquisições e serviços, com a finalidade de atender a metas previamente aprovadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 3º A cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos será aplicada a todas as águas de domínio estadual e estendida, também, às águas de domínio da União que drenam o território paranaense, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual nº 12.726/99, do art. 4º da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997 e do art. 21 do Anexo ao Decreto Federal nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, que regulamentou a Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, relativa à criação da Agência Nacional de Águas - ANA.

Parágrafo único. A cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, nos termos do art. 53 da Lei Estadual nº 12.726/99, será implementada de forma gradual, atendendo as seguintes prioridades:

I - nas bacias hidrográficas onde as disponibilidades hídricas se encontrem intensamente comprometidas em decorrência de diversos tipos de usos;

II - nas sub-bacias hidrográficas, inseridas em bacias delimitadas pela divisão territorial adotada para efeitos da implementação do modelo de gestão de recursos hídricos do Estado do Paraná, que apresentem situações de conflito pelo uso da água, nas quais a aplicação da cobrança, como instrumento econômico, mostre-se indicada para a solução dos problemas observados; e

III - nos casos recomendados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR.

ANEXOS:



Decreto 5361A.doc.rtf

© 2008 - Casa Civil do Governo do Estado do Paraná

Palácio das Araucárias - Rua Jaci Loureiro de Campos, s/n - 80.530-140 - Centro Cívico - Curitiba - Paraná

ANEXO 7 – DECRETO ESTADUAL 2.315/2000



DECRETO Nº 2315 - 17/07/2000
Publicado no Diário Oficial Nº 5786 de 18/07/2000

Súmula: Os Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH, integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH/PR.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, incisos V e VI, da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto na Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS NORMAS E CRITÉRIOS PARA A INSTITUIÇÃO DE COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 1º - Os Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH, integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH/PR, previstos no art. 33, inciso III da Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, serão instituídos, organizados e funcionarão em consonância com o disposto nos arts. 35, 36 e 40 dessa Lei, com as normas estabelecidas por este Decreto e segundo critérios aprovados em deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR.

§ 1º - Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados, vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, a serem exercidas em sua área de atuação e jurisdição, podendo ser instituídos em bacias ou subbacias hidrográficas de rios de domínio do Estado do Paraná, ou em sub-bacias de rios de domínio da União, cuja gestão a ele tenha sido delegada, nos termos do Parágrafo único do art. 50 da Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999.

§ 2º - A instituição formal de Comitê de Bacia Hidrográfica será efetivada por Decreto do Governador, mediante prévia solicitação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR.

Art. 2º - A proposta de instituição de Comitê de Bacia Hidrográfica poderá ser encaminhada à consideração do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR quando subscrita por, no mínimo, três órgãos, entidades ou instituições legalmente constituídas, reconhecidas como representativas de diferentes setores usuários de recursos hídricos, preenchendo as condições indicadas nos incisos I a VII do artigo 7º deste Decreto ou, subscrita, ainda, por dois dentre os segmentos representados, como segue:

I - por trinta por cento das Prefeituras cujos municípios tenham território na área de atuação do Comitê a ser instituído;

II - por número regionalmente expressivo de entidades da sociedade civil, com representatividade social e atuação nas áreas de recursos hídricos ou de meio ambiente, legalmente constituídas e reconhecidas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, nos termos dos arts. 46, 47 e 48 da Lei Estadual n.º 12.726/99 e correspondente regulamento, e com funcionamento comprovado na área de atuação do Comitê a ser instituído;

III - por sete Secretários de Estado, responsáveis por setores relevantes para a gestão de recursos hídricos.

Art. 3º - A proposta de que trata o artigo anterior, quando encaminhada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR conterá, obrigatoriamente:

I - justificativa da necessidade e oportunidade de criação do Comitê, incluindo a perspectiva de sua sustentação financeira, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos em sua área de atuação e, sempre que possível, identificação de conflitos entre usos e usuários, de riscos de racionamento ou de poluição das águas e degradação ambiental, decorrentes da utilização inadequada dos recursos hídricos;

II - caracterização sócio-econômica da área de atuação com identificação dos setores usuários de recursos hídricos e de sua importância relativa na região, de modo a justificar a proposta de composição e representação no Comitê de Bacia Hidrográfica, conforme disposto pelo art. 7º §§ 1º e 2º, deste Decreto;

III - proposta para composição provisória da Mesa Diretora do Comitê;

IV - comprovação de atendimento às condições dispostas pelo artigo 2º deste Decreto.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO DE COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 4º - Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão, no mínimo, dez e, no máximo, quarenta membros, sendo compostos por:

I - representantes das instâncias regionais de instituições públicas estaduais com atuação relevante nas questões de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável e por representação da União, quando couber;

II - representantes dos Municípios;

III - representantes de usuários de recursos hídricos;

IV - representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos.

§ 1º - A indicação nominal dos representantes e suplentes mencionados neste artigo será efetuada pelo respectivo segmento e formalmente acolhida por ato próprio do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR.

§ 2º - Os critérios utilizados para a indicação dos representantes e respectivos suplentes de cada segmento, mencionado neste artigo, bem como quanto à participação na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, serão definidos, no ato de sua instalação, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, observados os seguintes limites:

a) até dois quintos de representantes do Poder Executivo da União, do Estado e dos Municípios;

b) até dois quintos de representantes de usuários de recursos hídricos;

c) número mínimo de um quinto de representantes de entidades da sociedade civil com atuação regional relacionada a recursos hídricos.

§ 3º - Sem prejuízo dos limites a que se refere o § 2º deste artigo, os Comitês de Bacia

Hidrográfica deverão reservar assentos para a representação de:

a) câmaras técnicas de Áreas de Proteção Ambiental - APAs, quando formalmente instituídas pelo Estado em sua área territorial de atuação;

b) no que concerne às Bacias Hidrográficas do Alto Rio Iguaçu e do Alto Rio Ribeira, para representação do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, a que se refere a Lei Estadual n.º 12.248, de 31 de julho de 1998, e

c) para a representação de conselhos similares que venham a ser constituídos por lei estadual em outras regiões do Estado do Paraná.

b) § 4º - Os critérios a que se refere o § 2º deste artigo passarão a constar de Regimento Interno do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica.

c) § 5º - A composição de Comitês de Bacia Hidrográfica, instituídos em sub-bacias de domínio da União, cuja gestão tenha sido delegada ao Estado do Paraná, nos termos do Parágrafo único do Art. 5º da Lei n.º 12.726/99, deverá incluir representação da União, na forma estabelecida mediante articulação desta com o Estado, conforme constar de instrumento próprio para tanto celebrado.

d) § 6º - Em Comitês de Bacia Hidrográfica cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos, obrigatoriamente, nos termos do § 3º incisos I e II, do art. 39 da Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, respectivamente:

a) um representante da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, representando a União;

b) um representante das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia hidrográfica.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 5º - Aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação, observadas as deliberações pertinentes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/PR), compete:

I - promover o debate de questões relacionadas aos recursos hídricos e articular a atuação de órgãos, entidades, instituições e demais pessoas físicas ou jurídicas intervenientes, realizando, obrigatoriamente, oficinas, encontros e seminários destinados ao fortalecimento da participação social e comunitária na gestão dos recursos hídricos;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar proposta do Plano de Bacia Hidrográfica de sua área territorial de atuação e a correspondente aplicação dos recursos financeiros disponíveis, com destaque para os valores arrecadados com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, encaminhando-o:

a) ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH/PR, para efeitos de sua compatibilização com diretrizes supervenientes de natureza estadual; e, quando couber,

b) ao Comitê de Bacia de maior abrangência territorial, em cuja área de atuação estiver inserida, para efeitos de mútua compatibilização entre suas propostas de Plano de Bacia Hidrográfica;

IV - submeter, obrigatoriamente, os Planos de Bacia Hidrográfica à audiência pública;

V - acompanhar a execução do Plano de Bacia Hidrográfica, determinar a

periodicidade ou conveniência de sua atualização e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

VI - zelar pela compatibilização e integração entre o Plano de Bacia Hidrográfica e os planos setoriais de esgotamento sanitário, de resíduos sólidos e de drenagem, referentes às áreas urbanas inseridas em sua área territorial de atuação, inclusive para efeitos de vinculação com o processo de concessão de outorgas relativas às respectivas intervenções setoriais.

VII - zelar pela compatibilização e integração entre o Plano de Bacia Hidrográfica e as práticas de cultivo e de manejo do solo agrícola, bem como interagir com entidades de fomento e de assistência ao setor rural, com vistas à promoção de técnicas adequadas de cultivo e de manejo do solo, compatíveis com objetivos de redução do carreamento de sólidos e de insumos, evitando o comprometimento quantitativo e qualitativo das disponibilidades hídricas;

VIII - propor para a apreciação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR e posterior envio à autoridade competente do Poder Executivo Estadual:

a) critérios e normas gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

b) os represamentos, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, para efeitos de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

c) critérios e normas que visem à integração e ao disciplinamento de intervenções setoriais em esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem de áreas urbanas inseridas em sua área territorial de atuação, sempre que tais intervenções apresentem repercussões sobre o regime quantitativo ou qualitativo das vazões de jusante, em atenção ao disposto pelos incisos III e V do artigo 13 da Lei Estadual n.º 12.726/99;

d) recomendações e diretrizes relativas ao manejo do solo agrícola, com vistas à compatibilização e integração de ações no meio rural com objetivos de conservação dos recursos hídricos, em particular quando tais ações apresentem repercussões sobre o regime quantitativo ou qualitativo das vazões de jusante;

IX - aprovar e propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR a celebração de Contratos de Gestão e de Convênios de Mútua Cooperação e de Assistência, relativos ao exercício de atribuições inerentes às Unidades Executivas Descentralizadas, acompanhando e supervisionando a sua execução e cumprimento;

X - apreciar e aprovar propostas que lhe forem submetidas por Unidades Executivas Descentralizadas - UEDs, em especial quanto:

a) ao enquadramento de corpos de água em classes segundo o uso preponderante, para encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

b) a definição de forma, periodicidade, processo, valor e demais estipulações de caráter técnico e administrativo inerentes à cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos;

c) ao plano de aplicação dos recursos financeiros disponíveis, com destaque para os valores arrecadados com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, em consonância com a proposta do Plano de Bacia Hidrográfica;

d) a estudos que visem ao estabelecimento de diretrizes e critérios para rateio de custo, financiamento ou concessão de subsídios destinados à realização de obras de uso múltiplo de recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo;

e) a divisão dos cursos de água em trechos de rio e o cálculo da vazão outorgável em cada trecho;

f) a probabilidade associada à vazão outorgável, referida no § 4º do art. 16 da Lei Estadual n.º 12.726/99, a ser submetida à aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR.

XI - propor e apresentar justificativa circunstanciada ao Conselho Estadual de Recursos

Hídricos - CERH/PR quanto a rescisão, prorrogação e alterações de Contratos de Gestão e de Convênios de Mútua Cooperação e de Assistência, celebrados com Unidades Executivas Descentralizadas, conforme estabelecido em regulamento próprio;

XII - aprovar seu Regimento Interno, consideradas as normas deste Decreto e os critérios que forem estabelecidos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR;

XIII - outras ações, atividades, competências e atribuições, estabelecidas em lei ou regulamento ou que lhes forem delegadas por Resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, compatíveis com a gestão de recursos hídricos.
§ 1º - Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR, em especial no que concerne ao disposto no inciso X deste artigo.

§ 2º - A compatibilização, a que se refere o inc. III deste artigo, será efetuada, pelo menos, no que concerne às definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da bacia ou sub-bacia hidrográfica à qual se refere o Plano.

§ 3º - No que concerne à exploração de areia em regiões que contemplem áreas de mananciais e nascentes, bem como de preservação permanente nos rios do Estado do Paraná, a prévia aprovação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, a que se refere o art. 57 da Lei Estadual n.º 12.726/99, dar-se-á mediante a aprovação do respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e, na ausência deste, diretamente pelo Instituto Ambiental do Paraná, sempre antecedida pelos competentes estudos ambientais.

CAPÍTULO IV

DOS CRITÉRIOS DE DECISÃO E REPRESENTAÇÃO NOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 6º - Para efeitos da representação a que se refere o inciso IV do artigo 4º deste Decreto, será garantida a indicação de representantes aos seguintes setores da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos:

- a) entidades de ensino e de pesquisa;
- b) organizações técnicas e profissionais;
- c) organizações não-governamentais.

Art. 7º - Para efeitos de sua representação junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica, os usuários sujeitos à outorga de direitos de uso de recursos hídricos serão classificados dentre os seguintes setores usuários:

- I - abastecimento de água e diluição de efluentes urbanos;
- II - drenagem e resíduos sólidos urbanos; III - hidroeletricidade;
- III - hidroeletricidade;
- IV - captação industrial e diluição de efluentes industriais;
- V - agropecuária e irrigação, inclusive piscicultura;
- VI - navegação;
- VII - lazer, recreação e outros usos não consuntivos.

§ 1º - O número de representantes dos setores usuários junto aos Comitês de Bacia, classificados conforme os incisos I a VII deste artigo, será estabelecido pela consideração dos seguintes fatores:

- a) a proporcionalidade das vazões outorgadas ou necessárias para o setor na área de

atuação do Comitê;

b) a participação relativa nas receitas arrecadadas com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos na área de atuação do Comitê;

c) o número de usuários do setor, em relação ao total de usuários da bacia hidrográfica;

d) outros fatores considerados regionalmente relevantes.

§ 2º - A proposta de instituição de Comitê de Bacia Hidrográfica conterà, obrigatoriamente, as justificativas para os pesos relativos dos fatores a que se refere o § 1º deste artigo, os quais passarão a constar de seu Regimento Interno, mantida a coerência com as características sócio-econômicas de sua área territorial de atuação.

Art. 8º - Os usuários que demandam vazões ou volumes de água considerados insignificantes, desde que constituam associações regionais, locais ou setoriais de usuários, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 13 da Lei Estadual n.º12.726/99, serão representados no segmento previsto no inciso IV do artigo 4 deste Decreto.

Parágrafo único - Sempre que o agregado de vazões ou volumes de água, insignificantes quando tomados isoladamente, passe a representar um montante ponderável em termos regionais, é facultado à autoridade competente do Poder Executivo Estadual exigir a solicitação de outorga para o conjunto destes usuários, que passarão a ter representação junto ao segmento previsto no inciso III do artigo 4º deste Decreto, desde que constituam, para tanto, sua própria associação regional, local ou setorial.

Art. 9º - O Regimento Interno dos Comitês de Bacia Hidrográfica disporá sobre a forma de convocação e participação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente intervenientes em assuntos sob sua apreciação

CAPÍTULO V

DA ORGANIZAÇÃO E SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 10 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica aprovarão seu respectivo Regimento Interno, ou suas alterações, pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, elaborando-o em observância aos critérios gerais a serem definidos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR e nele fazendo constar, no mínimo, o que segue:

I - mandatos de 02 (dois) anos e coincidentes para os integrantes de sua Mesa Diretora, composta, no mínimo, por Presidente e Secretário Geral, escolhidos pelo voto dos membros do Comitê, sendo permitida a reeleição uma única vez;

II - que as deliberações do Comitê de Bacia Hidrográfica serão preferencialmente tomadas por consenso ou mediante deliberação por maioria simples, assegurada a presença de, no mínimo:

a) dois terços do total de seus membros;

b) metade do total de representantes de cada um dos segmentos que o compõem;

III - para a garantia das deliberações a que se refere o inciso anterior, havendo ausência ou insuficiência repetida da representação de um dos segmentos, as deliberações subsequentes poderão ser tomadas, na forma prevista em seu Regimento Interno, somente com a presença mínima de dois terços do total de membros do Comitê;

IV - que as reuniões do Comitê, ordinárias e extraordinárias, serão públicas, convocadas pelo Presidente de sua Mesa Diretora ou a requerimento de, pelo menos,

um terço de seus membros titulares, dada à convocação ampla publicidade, na forma definida em seu Regimento Interno;

V - convocação das reuniões sempre acompanhada do envio simultâneo, aos membros do Comitê, da agenda sobre os assuntos e respectivos documentos técnicos a serem tratados, com antecedência mínima de vinte dias, quando a reunião for ordinária, e de dez dias, quando extraordinária;

VI - que as reuniões terão lugar em municípios com território inserido na área de atuação do Comitê ou, excepcionalmente, fora dela, quando extraordinárias e razões superiores assim o exigirem, por decisão de seu Presidente ou a requerimento de, no mínimo, metade de seus membros titulares;

VII - as normas para a organização do Comitê, o funcionamento de suas plenárias, as condições para a participação, a perda de mandato e substituição de seus membros, a forma de participação de outros convocados, a constituição e funcionamento de câmaras técnicas e a organização básica de apoio necessário ao exercício de sua Secretaria Executiva;

VIII - a participação nos Comitês de Bacia Hidrográfica não enseja qualquer tipo de remuneração e será considerada de relevante interesse público.

Art. 11 - No prazo de trinta dias contados após a instituição do Comitê, caberá ao Secretário Executivo do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERHIPR dar posse aos respectivos Presidentes e Secretários Interinos, componentes da Mesa Diretora Provisória, para exercício do mandato de seis meses de duração, conferindo-lhes a incumbência exclusiva de coordenar a organização e instalação do Comitê.

§ 1º - O Presidente Interino, no prazo de cinco meses, contados a partir da data de sua nomeação, deverá promover:

- a) a articulação com entidades intervenientes do Poder Público Estadual e, quando for o caso, com a União, para indicação de seus respectivos representantes;
- b) o processo de indicação dos representantes de Municípios;
- c) o processo de indicação dos representantes de entidades da sociedade civil relacionadas com os recursos hídricos;
- d) o processo de indicação dos representantes de setores usuários de recursos hídricos, mencionados no artigo 7º deste Decreto.

§ 2º - Será dada ampla publicidade aos processos de indicação de representantes, a que se referem as alíneas "b", "c" e "d" do § 1º deste artigo.

§ 3º - No prazo de seis meses, contados da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá promover:

- a) a aprovação do Regimento Interno do Comitê;
- b) a eleição e posse dos componentes da Mesa Diretora do Comitê de Bacia Hidrográfica.

§ 4º - O Presidente eleito para compor a Mesa Diretora do Comitê de Bacia Hidrográfica deverá registrar o Regimento Interno em cartório competente no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de sua nomeação.

Art. 12 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão incumbir a Unidade Executiva Descentralizada, legalmente constituída e reconhecida pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR e instalada em sua área territorial de atuação, do encargo de prestar-lhes apoio técnico, administrativo e financeiro, de acordo com as disposições contidas em seus respectivos Regimentos Internos e nos competentes Contratos de Gestão ou Convênios de Mútua Cooperação e de Assistência.

§ 1º - Nos termos do artigo 37 da Lei Estadual n.º 12.726/99, os encargos com a prestação de apoio técnico, administrativo e financeiro aos Comitês de Bacia Hidrográfica, referidos no caput, daquele artigo, assim como as demais atribuições

inerentes às Unidades Executivas Descentralizadas, poderão ser exercidas por consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, por associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos ou por Agências de Água, tal como definidas pela Lei Federal n.º 9.433/97 e respectivo regulamento. § 2º - Enquanto não se efetivar a criação e devido funcionamento da Unidade Executiva Descentralizada, a que se refere o § 10 deste artigo, tal atribuição poderá ser delegada a órgão ou entidade integrante da Administração Pública Estadual ou à Secretaria Executiva organizada em caráter transitório, para funcionamento durante prazo a ser determinado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR. Art. 13 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Curitiba, em 17 de julho de 2000, 179º da Independência e 112º da República.

JAIME LERNER
Governador do Estado

MIGUEL SALOMÃO
Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

HITOSHI NAKAMURA
Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

JOSÉ CID CAMPÊLO FILHO
Secretário de Estado do Governo